

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

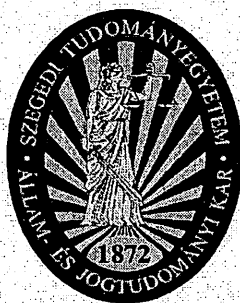
ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXX.

Fasc. 7.

**HORVÁTH SZILVIA**

**Az emissziókereskedelem közösségi  
szabályozásának egyes részletei**



SZEGED  
2007

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,  
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-  
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS  
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA  
POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,  
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,  
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY  
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,  
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.  
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

## 1. Az Irányelv elfogadása<sup>1</sup>

Az Európai Bizottság 2001. október 31-én, a marrakeshi klímakonferencián<sup>2</sup> mutatta be Javaslatát<sup>3</sup> (továbbiakban: Irányelv-Javaslat) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei közösségi kereskedelmi rendszeréről, melyben már válaszszal szolgált számos „Az üvegházhatású gázok kibocsátás-kereskedelméről az Európai Unióban” című Zöldkönyv<sup>4</sup> nyomán kialakult vitákban és konzultációkban felmerült kérdésekre. A Javaslatot az Irányelv végső elfogadásáig azonban még többször módosították.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Az irányelvről lásd KNOPP, L. – HOFFMANN, J.: *EU-Emissionsrechtehandel und deutsches Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz*. EWS 2004/5, 201–207. p.; KREUTER-KIRCHHOF, CH.: *Die europäische Emissionshandelsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland*. EuZW 2004/23, 711–714. p.; Az Irányelv elfogadása előtti kompromisszum kialakításáról lásd AHLMANN-OTTO, I.: „Ringens um Luft” – Kampf um Kompromisse bei der Ausgestaltung eines Handels mit Treibhausgasen in der Europäischen Gemeinschaft. RdE 2002/12, 303–310. p., valamint BOIE, W-K.: *Der Handel mit Emissionsrechten in der EG, EU: neue Rechtssetzungsinitiative der EG-Kommission*. Institut für Wirtschaftsrecht, Juristische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle 2002, 10–24. p.; EPINEY, A.: *Emissionshandel in der EU – Der Richtlinienentwurf der Kommission über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der EG – KOM (2001) 581*. DVBl. 2002/9, 579–584. p.; MICHAELIS, L. O.: *Das europäische Emissionshandelssystem*. JA 2005/1, 71–76. p.; REUTER, A. – BUSCH, R.: *Einführung eines EU-weiten Emissionshandels – Die Richtlinie 2003/78/EG*. EuZW 2004/2, 39–43. p.

<sup>2</sup> (COP-7) 2001. október 29. és november 9. között került megrendezésre Marrakeshben.

<sup>3</sup> KOM(2001) 581. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (továbbiakban: Irányelv-Javaslat / Javaslat). Az Irányelv-Javaslatról lásd MEHRBREY, K. L. – REUTER, A.: *Europäischer Emissionshandel – der EU-Richtlinienentwurf auf dem rechtlichen Prüfstand*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003. Az Irányelv-Javaslat elfogadásával kapcsolatos eljárási szabályokról lásd részletesen KIRCHHOF, F. – KEMMLER, I.: *Einstimmigkeitserfordernis im Rat bei der Beschlussfassung über eine europäische Richtlinie zum Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen*. EWS 2003/5, 217–223. p.

<sup>4</sup> KOM (2000) 87 endg.

<sup>5</sup> Többek között a marrakeshi ajánlásokkal kapcsolatosan, melyek értelmében a világ bármely pontján végrehajtott kibocsátás-csökkentés összeköthető a kibocsátás-kereskedelmi rendszerrel. (KOM (2003) 403 endg.) – Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates KOM (2002) 680. endg. – Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 zweiter Unterabsatz EGV zum gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Ratsrichtlinie 96/61/EG /\* SEK/2003/0364 endg. – COD 2001/0245 \*/ – Stellungnahme der

Az Irányelv-Javaslat 2005. január 1-jét tűzte ki a kereskedelem kezdő dátumaként. A Bizottság már a Zöldkönyvben is ezt az időpontot jelölte meg azzal az indokolással, hogy a rendszer minél korábbi bevezetése lehetőséget ad arra, hogy a nemzetközi kereskedelmi rendszer bevezetéséig (2008-ig) a Közösség elegendő tapasztalatot gyűjtsön az új környezeti eszköz alkalmazásáról.<sup>6</sup> A Javaslat tehát egy hároméves kísérleti időszakra (2005–2008) épül, majd a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kötelezettségvállalási időszaknak megfelelően egy további ötéves kereskedési időszakot ír elő (2008–2012), a nemzetközi kereskedelem kezdő dátumával megegyező módon. A Bizottság szándéka, hogy a közösségi rendszer betagozódjék a nemzetközi rendszerbe, megakadályozva, hogy a nemzetközi kereskedelem megindításával az érintett gazdasági szereplőknek további költségek mellett egy újabb rendszerre kelljen áttérniük.

2003. október 25-én elfogadásra került a rendszerről szóló<sup>7</sup> irányelv<sup>8</sup> (továbbiakban: Irányelv) végleges változata, amely előírja a tagállamok számára azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek a hatálybeléptetését, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a tagállami szabályozások az Irányelvnek 2003. december 31-ig megfeleljenek. Az „újonnan” csatlakozott (2004. május 1-jével) tagállamok számára ez a határidő a csatlakozás időpontjáig meghosszabbodott, azonban ez sem mutatkozott elegendőnek a határidőben történő átültetéshez.<sup>9</sup>

A 2005. január 1-jével induló kereskedési időszakkal az Irányelv hatálya alá tartozó létesítmény üzemeltetőjét kötelezettség terheli, hogy a létesítménye által a tárgyévben kibocsátott üvegházhatású gáz mennyiségének megfelelő számú kibocsátási egységet adjon át az illetékes hatóság részére a tárgyévet követő évben.<sup>10</sup>

---

Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2 dritter Unterabsatz Buchstabe c) EG-Vertrag zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments am gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG zur Änderung des Vorschlags der Kommission KOM (2003) 0463. endg.

<sup>6</sup> Zöldkönyv. „Einführung” 4–5. p.

<sup>7</sup> Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló irányelv

<sup>8</sup> HL L 275, 2003.10.25., 32. p.

<sup>9</sup> Magyarországon a Kormány az irányelvet átültető törvény (2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről, továbbiakban: Üht.) elfogadását megelőzően rendeletben szabályozta a rendszer kereteit [272/2004. (IX. 29.) Kormányrendelet]. Azóta már elfogadásra került a törvény első végrehajtási rendelete is: a 213/2006. (X. 27.) Kormányrendelet. Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának szabályairól.

<sup>10</sup> Legkésőbb a tárgyévet követő év április 30-ig.

## 2. A szabályozás célkitűzései – egységes közösségi rendszer kialakítása<sup>11</sup>

Az Irányelv kitűzött célja, hogy a Kiotói Jegyzőkönyvben rögzített rugalmas mechanizmusokra támaszkodva a tagállamok és a Közösség az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére vonatkozó kötelezettségeiket teljesítsék. Ennek érdekében a szabályozás fő célja, hogy létrehozza az üvegházhatású gázok kibocsátási jogainak közösségi kereskedelmének európai piacát, amellyel megvalósítható az üvegházhatású gázok *költséghatékony és gazdaságilag eredményes* csökkentése;<sup>12</sup> ezzel szemben az Irányelv-Javaslat még csak a költséghatékonyságot jelölte meg.<sup>13</sup> Köztudott, hogy a környezetvédelem (itt: a kibocsátások csökkentése) jelentős költségeket jelent, amit a kötelezettek nagyobb hajlandósággal vállalnak, amennyiben a végrehajtandó intézkedések költséghatékonyak.

A Bizottság álláspontja szerint az egységes közösségi rendszerrel meg lehet akadályozni az eltérő nemzeti kereskedelmi rendszerek bevezetését, az üvegházhatású gázok kibocsátási jogának ezzel együtt járó különböző árait,<sup>14</sup> valamint a különbségekből adódó a belső piacon belüli versenytorzításokat és kereskedelmi akadályokat. Ennek megfelelően a Közösség elutasította azt a megoldást, amely a tagállamokban fennálló kereskedelmi rendszerekre támaszkodna. Azoknak a nemzeti rendszereknek, amelyek a közösségi rendszerrel konkurrálnak, a közösségi rendszer átültetése után nincs többé létjogosultságuk. Míg az Éghajlatváltozásról szóló Európai Program (ECCP)<sup>15</sup> tekintettel volt a fennálló rendszerekre,<sup>16</sup> addig az Irányelv-Javaslat már teljességgel kizárja a kivétel-rendelkezések lehetőségét. Ez főként azzal magyarázható, hogy az ECCP nem kívánta veszélyeztetni az innovációs törekvéseket addig, amíg a Közösség nem

<sup>11</sup> Ehhez lásd CORINO C. – JONES B. – HAWKES P.: i. m. 165<sup>11</sup>169. p.; EPINEY, A.: *Emissionshandel in der EU – Der Richtlinienentwurf der Kommission über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der EG – KOM (2001) 581*. DVBl. 2002/9, 579<sup>11</sup> 584. p.; KNOPP, L.: *EU-Haftung, EU-Umweltstrafrecht und EU-Emissionszertifikatenhandel*. EWS 2002/8-as füzet 3. melléklete, 7–12. p.

<sup>12</sup> Irányelv 1. cikk Tárty.

<sup>13</sup> KOM(2001) 581. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. Artikel 1 Gegenstand. Diese Richtlinie schafft ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen auf Gemeinschaftsebene, mit dem auf kostenwirksame Weise eine Verringerung von Treibhausgasemissionen bezweckt wird.

<sup>14</sup> KOM (2001) 581. endg. 3. p. 1.1. pont.

<sup>15</sup> European Climate Change Program.

<sup>16</sup> „Die Mitgliedstaaten müssen daher ihre einzelstaatliche Politik ausbauen, um ihre jeweiligen Emissionsziele im Rahmen der Lastenteilungsvereinbarung zu erreichen. Durch gemeinsame und koordinierte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene können diese nationalen Strategien entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sinnvoll ergänzt werden.” *Zöldkönyv*, 3. p.; KOM (2000) 87 endg. – ECCP-Shorter Report 2001-June 3.1.1.4. „[...] An EC emissions trading system should seek to build upon the experience of existing emissions trading markets, while offering a European format to Member States that have not established their own schemes. [...]”

kötelezte el magát teljes mértékben a közösségi rendszer bevezetése mellett, hiszen ezek szintén klímavédelmi relevanciával bírnak. Ahogyan az Irányelv Preambulumának (16) bekezdése fogalmaz: „Ezen irányelv egy tagállamot sem akadályoz az I. mellékletben felsoroltaktól vagy a közösségi rendszerben szereplőktől eltérő tevékenységben, vagy a Közöségi rendszerből átmenetileg kizárt létesítményekből származó üvegházhatású gázok kibocsátásait szabályozó nemzeti kereskedelmi rendszerek fenntartásában vagy létrehozásában”. A Közöség tehát lehetővé teszi további tevékenységek, illetőleg létesítmények bevonását a rendszerbe és megengedi az erre irányuló rendszerek fenntartását, létrehozását és működtetését, kizárólag a közösségi rendszerrel konkuráló nemzeti rendszereket kell az Irányelv rendelkezéseinek megfelelően átalakítani, ahhoz igazítani illetőleg amennyiben az szükséges, megszüntetni.<sup>17</sup>

### 3. A szabályozás kettős tárgyi hatályáról

A szabályozás kettős tárgyi hatálya alapján megkülönböztethetjük a *mediális tárgyi hatályt*, amely azokat az üvegházhatású gázokat határozza meg, amelyekre a kibocsátási egységek kereskedelme kiterjed, illetve a *szektorális tárgyi hatályt*, amely alapján meghatározható, hogy a szabályozás mely szektorokra, illetve azok mely létesítményeire terjed ki.

#### 3.1. A kereskedelem hatálya alá tartozó gázok

Mivel a közösségi kereskedelmi rendszer legfőbb célja a klímaváltozást kiváltó üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, így kézenfekvőnek tűnt, hogy a rendszer hatálya alá azokat az antropogén, gázalmazállapotú kibocsátásokat kell bevonni, amelyek az éghajlatváltozásért leginkább felelőssé tehetők. Ennek megfelelően a szabályozás hatálya alá tartozik valamennyi a Kiotói Jegyzőkönyvben szabályozott<sup>18</sup> üvegházhatású gáz, ahogyan azt már az Irányelv-Javaslat II. melléklete is felsorolja. A szabályozás kialakításának kezdeteitől fogva azonban csak a CO<sub>2</sub>-kibocsátások kerültek bevonásra.<sup>19</sup> Már a Zöld Könyv és az Európai Klímaváltozási Program (ECCP)<sup>20</sup> is a kibocsátási egységek kereskedelmének bevezetését kezdetben csak a CO<sub>2</sub>-re javasolta korlátozni.

<sup>17</sup> GIESBERTS, L. – HILF, J.: i. m. 47.p.

<sup>18</sup> Kiotói Jegyzőkönyv „A” függelék.

<sup>19</sup> Egy kivételt azonban tartalmaz az Irányelv, mégpedig a 24. cikk (1) bekezdése, amely szerint 2008-tól kezdődően a tagállamok az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerét az Irányelvben nem szereplő tevékenységekre, létesítményekre és üvegházhatású gázokra is alkalmazhatják, amennyiben a Bizottság azt jóváhagyja (opt-in-klauszula).

<sup>20</sup> European Climate Change Programme.

A korlátozás egyik számszerű oka, hogy 1999-ben a Közösségben a kibocsátott üvegházhatású gázok 80%-a széndioxid volt,<sup>21</sup> a másik hogy a széndioxid esetében a legkönnyebb megállapítani (akár méréssel, akár számítással) a ténylegesen kibocsátott mennyiséget.<sup>22</sup>

Mindezek módszerek azonban a Kiotói Jegyzőkönyvben szabályozott többi üvegházhatású gázra<sup>23</sup> nem alkalmazhatóak, pedig azok bevonása is kívánatos lenne a rendszerbe, azonban ez mindenképp előtérbe kell hozni a kibocsátásaik ellenőrizhetőségétől (azaz az ehhez kapcsolódó technika fejlődésétől), a Közösség egyéb politikáitól és intézkedéseitől is függ. A Bizottság kitartott álláspontja mellett annak ellenére, hogy mind az Európai Parlament,<sup>24</sup> mind a Régiók Bizottsága,<sup>25</sup> mind a Gazdasági és Szociális Bizottság<sup>26</sup> az első Irányelv-Javaslatot a kereskedelem CO<sub>2</sub>-re történő korlátozása miatt kifogásolta.

A rendszer egyszerre több üvegházhatású gázra történő kiterjesztésekor célszerű azt a mérőszámot alkalmazni, amellyel kimutatható az egyes üvegházhatású gázok környezetre veszélyessége: az ún. üvegházpotenciál<sup>27</sup> segítségével. Ennek megfelelően például a széndioxid 1-es értéket kap, míg a metán 21-eset.<sup>28</sup> Ez azt jelenti, hogy a metán 21x nagyobb üvegházpotenciált jelent, mint a széndioxid, azaz 21x nagyobb veszélyt jelent a környezetre. Mivel e potenciál meghatározása során a széndioxid képviseli az 1-es értéket, így a kibocsátási egységeknél az egy tonna széndioxid egyenérték, mint mértékegység megfelelően

<sup>21</sup> KOM(2001) 581. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, 10. p.

<sup>22</sup> GIESBERTS, L. – HILF, J.: i. m. 47. p.

<sup>23</sup> Metán (CH<sub>4</sub>), Dinitrogén-oxid (N<sub>2</sub>O), Fluorozott szénhidrogének (HFC-k), Perfluorkarbonok (PFC-k), Kén-hexafluorid (SF<sub>6</sub>).

<sup>24</sup> Vö. EP-Dokument A5-0303/2002, Teil 1, 41. p., Änderungsantrag 62 „Es gibt genügend Belege, die eine vorsichtige Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie durch Einbeziehung einiger weniger weiterer Gase rechtfertigen, vorausgesetzt, dass die Überwachungsmethoden vereinbart werden.”

<sup>25</sup> Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. „3.4. Der Ausschuss stellt fest, dass eine Begrenzung des Emissionsrechte-Handels auf den Hauptverschmutzer Kohlendioxid *nicht angemessen ist* – auch nicht in der Pilotphase. Nach Ansicht des Ausschusses wäre es im Interesse eines repräsentativen Handels vielmehr notwendig, etwa das bei der Abfallentsorgung freigesetzte Methan und im Verkehr anfallende Stickoxide ebenfalls auf die Liste der Gase zu setzen, bezüglich derer Emissionsrechte gehandelt werden können.” (HL C 192, 2002.08.12., 59–62. p.)

<sup>26</sup> Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. „2.5. Der Ausschuss hält ferner den Ausschluss der übrigen Klimagase vom ursprünglichen Vorschlag sowie die Nichtberücksichtigung der anderen flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls nach 2008 für *ungerechtfertigt*.” (HL C 221, 2002. 09.17., 27–30. p.)

<sup>27</sup> GWP: Global Warming Potential (globális felmelegedési potenciál).

<sup>28</sup> <http://www.wien.gv.at/umwelt/klimaschutz/lexikon.htm> – Lexikon des Klimaschutzes.

alkalmazható lehet a további üvegházhatású gázok kereskedelemben történő bevonásakor.

Közgazdasági eszökröl lévén szó, a piac annál müködképesebb, minél nagyobb volumenü, ahogy azt a korábban bemutatott pilótaprojektek is bizonyították. Így arra az üvegházhatású gázra célszerű kiterjeszteni a kereskedelmet, amelynek a kibocsátása kellően nagy volumenü, annak érdekében, hogy a kibocsátásokra épülő piac müködképes legyen. Ráadásul ez az érvelés teljességgel egybeesik a klímapolitikai érdekekkel is, hiszen annak célja szintén az, hogy minél nagyobb mennyiségben kerüljön sor az éghajlatunkat befolyásoló gázok csökkentésére.

A kereskedelem további üvegházhatású gázokra történő kiterjesztése tehát főként a technika fejlődésétől függ. Mindamelllett a rendszer bővítésének megemlítése az Irányelvben mindenképpen örvendetesnek tekinthető, hiszen egyértelműen a Közösség ezirányú törekvését tükrözi. Nem szabad ugyanakkor megfeledkeznünk a későbbiekben elemzésre kerülő opt-in-klauzula<sup>29</sup> nyújtotta lehetőségéről sem, amely alternatívát jelenthet a rendszer további üvegházhatású gázokra történő (jöllehet még csak) egyoldalú kibővítésére.<sup>30</sup>

### 3.2. Az érintett szektorok

A kibocsátási jogok kereskedelmével érintett szektorok meghatározása során a szabályozás az IPPC-irányelvre<sup>31</sup> támaszkodik, melynek I. mellékletében felsorolt tevékenységek<sup>32</sup> nagy része a kibocsátási jogok kereskedelmi rendszerébe is bevonásra került. A kiválasztott tevékenységek elsödlegetesen azok az energiaigényes szektorokban müködö nagyméretü, állandó jellegü, helyhez kötött szennyező-anyagforrások, amelyek esetében kellő pontossággal nyomon lehet követni a kibocsátásokat.<sup>33</sup>

Az Irányelv 2. cikk (1) bekezdése, illetve az érintett szektorok felsorolását tartalmazó I. melléklet szerint a rendszer hatálya az alábbi nagyobb tevékenységi csoportokra terjed ki: az energiagazdálkodás, a vasgyártás és -feldolgozás, ásványipar egyes létesítményei,<sup>34</sup> olyan ipari létesítmények, amelyek faanyagból származó pépek és más szálas anyagok előállítását szolgálják, továbbá amelyek papírt és kartont állítanak elő. Eszerint a rendszer nem terjed ki a kutatásra, a

<sup>29</sup> Irányelv 24. cikk (1) bekezdése (A közösségi rendszer további tevékenységekre, illetve gázokra történő egyoldalú kiterjesztésére vonatkozó eljárások).

<sup>30</sup> Figyelemreméltó, hogy a klauzula az eredeti első Irányelv-Javaslatában még nem szerepelt. (KOM(2001) 581).

<sup>31</sup> A Tanács 1996. szeptember 24-i 96/61/EK irányelve a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről (HL L 257, 1996. 10.10., 26–40. p.; továbbiakban: IPPC-irányelv).

<sup>32</sup> Energiaipar, fémek előállítása és feldolgozása, ásványipar, vegyipar, hulladékgazdálkodás, egyéb iparágak.

<sup>33</sup> KOM (2006)676 A Bizottság közleménye a globális szén-dioxid-piac építéséről. Jelentés a 2003/87/EK irányelv 30. cikke alapján, 8. p. (1).

<sup>34</sup> A Javaslat I. mellékletében felsorolt volumenü létesítményekre.



fejlesztésre, illetve az új termékek és eljárások kipróbálására használt létesítményekre, vagy létesítmény-részekre, valamint a hulladékgazdálkodásra<sup>35</sup> és a vegyi iparra<sup>36</sup> sem.<sup>37</sup> Az I. melléklet – így az érintett szektorokba tartozó meghatározott létesítmények – felsorolása zárt, főként gyakorlati okok<sup>38</sup> miatt a rendszer pusztán a helyhez kötött és a nagy CO<sub>2</sub>-forrásokat vonja a hatálya alá, így nem terjed ki a háztartásokra és a közlekedésből származó kibocsátásokra sem, márcsak a mérési módszerek költséges volta miatt sem. A szabályozás az ún. „downstream-megközelítést”<sup>39</sup> követi, amelynek lényege, hogy azokat a szektorokat fedi le, amelyek közvetlenül bocsátanak ki üvegházhatású gázt.

Ezzel szemben az „upstream” szektor olyan termékeket termel, importál vagy értékesít, amelyeknek a felhasználásukkor keletkezik üvegházhatású gáz. Az „upstream” kategóriába a fosszilis energiahordozók előállítói, illetve importálói, míg a „downstream” kategóriába az azokat felhasználó nagyvállalatok tartoznak.

A bizottsági javaslattal ellentétben az Európai Parlament számos képviselője a tárgyi hatály kibővítését szorgalmazta a vegyi illetve alumínium-feldolgozóipar, valamint további iparágak bevonásával.<sup>40</sup> A politikai megegyezés eredményeként a felek arra a közös álláspontra jutottak, miszerint a tagállamok jogosultak 2008-tól további területeket<sup>41</sup> és gázokat<sup>42</sup> bevonni a rendszer

<sup>35</sup> Jóllehet a 20 MW feletti kapacitású égetőművek bevonásra kerültek. Azok közül is kivéve a veszélyeshulladék-égető és településhulladék-égető létesítményeket. Erről lásd bővebben HAGMANN, J.: *Kein Emissionshandel für Abfallverbrennungsanlagen*. MuA 2004/11, 563–564. p.

<sup>36</sup> A Zöldkönyv a vegyipart még bevonni szándékozta: Zöldkönyv COM(2000)87. p. 15.

Tabelle 1: Branchen, die in ein System des Emissionshandels einbezogen werden könnten: Sektor Anteil an den CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU15: Strom- und Wärmeerzeugung 29,9 %, Eisen und Stahl 5,4 %, Raffinerien 3,6 %, Chemische Industrie 2,5 %, Glas, Keramik und Baustoffe (einschl. Zement) 2,7 %.

<sup>37</sup> HOHENSTEIN, Ch.: i. m. 513. p.

<sup>38</sup> A könnyebb ellenőrizhetőség és mérés végett.

<sup>39</sup> „Downstream-megközelítés” lásd KRÄMER, L.: KRÄMER, LUDWIG: *Grundlagen aus europäischer Sicht*. In RENGELING, Hans-Werner (szerk.): *Klimaschutz durch Emissionshandel*. Achte Osnabrücke Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht. (DEU – Band 26) Carl Heymanns Verlag, Köln, 2002, (külön nyomat) 1–19. p.

<sup>40</sup> Entwurf einer legislativen Entschließung vom 13. September 2002, Parlamentdokument A5-0303/2002, (Kompromissänderungsanträge 17,54 és 61) letölthető: <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0303+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

<sup>41</sup> „Es wird vorgeschlagen, die Einbeziehung der weiteren Tätigkeiten in Anhang I im Kontext einer Änderung der Richtlinie in Betracht zu ziehen, da diese Entscheidung nicht im Rahmen eines Regelungsausschusses getroffen werden sollte.” Irányelv-Javaslat 11. p. 11. pont, illetve 26. cikk (1) bekezdése.

<sup>42</sup> „Es wird vorgeschlagen, die Einbeziehung der übrigen Treibhausgase in Anhang I im Kontext einer Änderung der Richtlinie in Betracht zu ziehen, da diese Entscheidung nicht im Rahmen eines Regelungsausschusses getroffen werden sollte.” Irányelv-Javaslat 10. p. 10. pont, illetve 26. cikk (1) bekezdése.

hatálya alá,<sup>43</sup> míg a rendszer további gázokra történő közösségi szintű kiterjesztésének időpontja 2013-ra látszik kitolódni.<sup>44</sup>

A *Régiók Bizottsága* a jogalkotási folyamat során kritikájának adott hangot, amely szerint az érintett szektorok közé nem került felvételre a hulladékártalmatlanítás, mint jelentős metán-kibocsátási forrás és a közlekedés sem, mint a dinitrogén-oxid egyik fő kibocsátási forrása. Mivel a *Régiók Bizottsága* mindvégig a fakultatív rendszer bevezetése mellett érvelt, álláspontja szerint a rendszer szabályozásában valamennyi korlátozás elvetendő, valamennyi vállalat „*maga kellene, hogy az egyes esetben eldöntse, hogyan lehet az üvegházhatású gázokat a legköltséghatékonyabb módon csökkenteni*”.<sup>45</sup>

Az *Európai Parlament* is a rendszer kibővítése mellett érvelt, melynek megfelelően mind a vegyipart, mind az alumíniumipart szívesen látta volna a bevont szektorok között.<sup>46</sup> Az *ipar néhány képviselőiből álló csoport*<sup>47</sup> is a rendszer bővítése mellett érvelt a mezőgazdaság és a közlekedés bevonásának támogatásával.

A *Gazdasági és Szociális Bizottság* ezzel szemben a rendszer alá tartozó szektorok körét szűkíteni kívánta, ennek megfelelően azt javasolta, hogy a tüzelőberendezések esetében az IPPC-irányelv hatályát követve az eredeti javasolt 20 MW-ot meghaladó bemenő hőteljesítményt 50 MW-ra módosítsák, csökkentve ezzel a rendszerben résztvevő tüzelőberendezések körét és korlátozva a kereskedelmet a legjelentősebb kibocsátókra.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> A rendszer kibővítésének lehetőségeiről lásd a későbbi fejezetet.

<sup>44</sup> A Bizottság közleménye a globális szén-dioxid-piac építéséről (Jelentés a 2003/87/EK irányelv 30. cikke alapján), 1. pont, 3. p.

„A Bizottság emellett szilárdan vallja, hogy a jogi szabályozás stabilitása és kiszámíthatósága érdekében az irányelv felülvizsgálata keretében bevezetendő módosításoknak a harmadik kereskedelmi időszak kezdetén, tehát 2013-ban kell hatályba lépniük.”

<sup>45</sup> Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates „3.4. [...] Nach Ansicht des Ausschusses wäre es im Interesse eines repräsentativen Handels vielmehr notwendig, etwa das bei der Abfallentsorgung freigesetzte Methan und im Verkehr anfallende Stickoxide ebenfalls auf die Liste der Gase zu setzen, bezüglich derer Emissionsrechte gehandelt werden können.” (HL C 192, 2002.08.12., 59–62. p.)

<sup>46</sup> Entwurf einer legislativen Entschließung vom 13. September 2002, Parlamentdokument A5-0303/2002, (Kompromissänderungsantrag) 37. p. Begründung

In diesen drei Kompromissänderungsanträgen (17, 54 und 61) wird vorgeschlagen, den Anwendungsbereich auf zwei neue Tätigkeiten, Chemikalien und Aluminium, weitere Sektoren und alle Gase auszuweiten, sofern zwei Bedingungen (Prüfung im Ausschussverfahren) bezüglich Nicht-CO<sub>2</sub>-Treibhausgasen gewährleistet sind. Qualität der Daten, Messung, Überwachung und Berechnungsanforderungen. Ferner wird vorgeschlagen, die Überprüfung der Richtlinie zu einem späteren Zeitpunkt, 2006 und nicht 2004, zwecks Einbeziehung weiterer Sektoren und Tätigkeiten im zweiten Zeitraum anzusetzen.

<sup>47</sup> Position der europäischen Industrie-/Wirtschaftsvertreter (u.a. EU-Industrie und Arbeitgeberverband, UNICE = Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe).

<sup>48</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit

Fontos figyelembe venni, hogy a piac likviditását nem csak a bevont létesítmények száma, hanem azok sokszínűsége is növeli, hiszen az egyes szektorokban különbözőek a kibocsátás-csökkentések költségei, melyet a szektorok közötti kereskedelem révén közgazdaságilag optimálisan ki lehetne használni.

Az Irányelv opt-in-klauszúljára<sup>49</sup> jelentősen hozzájárulhat a rendszer ökológiai sikeréhez, amennyiben a tagállamok ezzel a rendszerbővítési lehetőséggel élnek. Ezzel szemben az opt-out-klauszula<sup>50</sup> nagyban veszélyeztetheti az eredeti törekvéseket, ha túl sok tagállam él vele és ezáltal a létesítmények nagy számát veszik ki a rendszer hatálya alól, bár meg kell jegyezni, hogy – talán éppen az ilyen félelmek miatt – ez a lehetőség időben korlátozottan (csak az első kereskedési időszakban) áll a tagállamok rendelkezésére. További biztonsági szelepként szolgál az „opt-out” engedélyezésre vonatkozó bizottsági jóváhagyás.

#### *4. Önkéntes vagy kötelező részvétel?*

A szabályozás kialakítása során két javaslat konkurált egymással: egyrészt az önkéntes vagy fakultatív részvétel, másrészt a kötelező részvétel. Egyes tagállamok, köztük Németország is az első kereskedési időszak vonatkozásában ragaszkodott volna az önkéntes részvétel lehetőségéhez. Az önkéntes részvétel politikailag egyértelműen könnyebben elfogadtatható, főként a lobbisták által képviselt ipari és gazdasági szövetségek körében.<sup>51</sup> Mégis e megoldás ellen szól az előre kiszámíthatatlan kockázat, a kereskedelemben részvevők várhatóan alacsony száma, amely a piaci likviditást erősen korlátozza. Ennek egyenes következménye, hogy ebben az esetben az ökonómiai hatékonyság elmaradása az ökológiai eredmények elmaradását is maga után vonja. A Bizottság álláspontja szerint további hátrányként jelentkezne még az önkéntes részvétel kapcsán az arányában igen magas adminisztrációs és igazgatási költség. Mindez összességében a rendszer ökonómiai hatékonysága ellen szól.

---

Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates" (KOM(2001) 581 endg. – 2001/0245 (COD)) HL C 221, 2002. 09.17., 27–30. p., 2.17. Anlage I: In dem Absatz über Energiewirtschaft "über 20 MW" ersetzen durch "über 50 MW". Damit soll die Anwendung der Richtlinie in einer ersten Phase auf diejenigen Sektoren oder Anlagen konzentriert werden, auf deren Konto größere Mengen an Treibhausgasemissionen gehen, ohne dass kleinere Anlagen wie eventuell große Krankenhäuser oder vergleichbare Einrichtungen beeinträchtigt werden. Ferner sollte die ausschließliche Bezugnahme auf CO2 entfallen, um alle Treibhausgase einzuschließen. Der Ausschuss hält es jedoch für möglich, im Jahr 2006 im Lichte des technologischen Fortschritts bei der Elektrizitätserzeugung bzw. im Bereich der Kraft-Wärme-Kopplung und im Rahmen der in Artikel 2b vorgesehenen Überprüfung diesen Grenzwert von 50 MW zu korrigieren."

<sup>49</sup> Irányelv 24. cikk (1) bekezdése (A közösségi rendszer további tevékenységekre, illetve gázokra történő egyoldalú kiterjesztésére vonatkozó eljárások).

<sup>50</sup> Irányelv 27. cikk (Egyes létesítmények átmeneti kizárására vonatkozó rendelkezések).

<sup>51</sup> KERTH, Y.: i. m. 188. p.

Az önkéntesség elve némileg mégis érvényre juthat az „opt-in-klauzula”<sup>52</sup> érvényesülése kapcsán, bár ez a rendelkezés nem engedi meg a létesítményeknek a rendszerhez történő egyéni csatlakozást, azok csak létesítménytípusok bevonásával kerülhetnek be a rendszerbe. Ha azonban egy tagállam az opt-in-klauzulának megfelelően valamely további létesítmény típusra kiterjeszti a rendszert, ebben az esetben az adott létesítménytípushoz tartozó létesítményre már nem az önkéntesség, hanem a kötelező részvétel elve érvényesül.

Az Irányelv hatálya alá tartozó vállalkozásoknak a kötelező részvétel alapján tehát nincsen választási lehetőségük tekintetben, hogy részt kívánnak-e venni a kibocsátási jogok kereskedelmében vagy nem, mindamellett jogukban áll kivonni magukat a kereskedelemről. Ebből a szempontból csak az előírt csökkentési cél és az a tény az irányadó, hogy az adott vállalat elegendő kibocsátási egységgel rendelkezék. Amíg a kiosztott kibocsátási egységek elegendőek, az adott vállalat jogi szempontból nincsen kötelezve arra, hogy a kereskedelemben részt vegyen, ha túllépi a kiosztott kibocsátási egységek által megengedett kibocsátást, dönthet, hogy saját csökkentési intézkedéseket hajt végre vagy további kibocsátási egységeket vásárol a kibocsátásai fedezésére.

A szabályozás kialakítása során a Gazdasági és Szociális Bizottság az önkéntes részvétel elvét preferálta.<sup>53</sup> A Régiók Bizottsága még azután is, hogy a Bizottság az első Irányelv-Javaslatban a kötelező részvételt rögzítette, fenntartotta álláspontját az önkéntes részvétel mellett.<sup>54</sup>

### 5. A Kereskedelem alanyi hatálya és a kibocsátási jogok birtokosa<sup>55</sup>

A kereskedelem alanyi hatálya elsődlegesen azoknak a létesítményeknek az üzemeltetőire terjed ki, amelyek a szabályozás szektorális tárgyi hatálya alá tartoznak. Az Irányelv-Javaslat kidolgozása során felvetődött a kérdés, hogy a

<sup>52</sup> Irányelv 24. cikke.

<sup>53</sup> Stellungnahme des WSA zum Grünbuch der Kommission (HL C 367, 2000. 12.20., 22–25. p., 2.3. Punkt [...]) „- Die Unternehmen in den gemeinschaftsweit festgelegten Bereichen sollten sich auf freiwilliger Basis in das System eingliedern und es nutzen können.”

<sup>54</sup> Position des Ausschusses der Regionen (HL C 192, 2002.08.12., 59–62. p.)

„3.1. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass das System für den Handel mit Treibhausgasen sowie die Teilnahme an einschlägigen Pilotvorhaben fakultativ sein muss (wie heute bereits für den Handel allgemein üblich) und rechtsfähige Personen wie z. B. Gemeinden, Genossenschaften, Aktiengesellschaften betreffen muss.[...]”

<sup>55</sup> Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

„3.5. Der Ausschuss bemerkt, dass die vorgeschlagenen Beschränkungen bezüglich der Sektoren sowie der Größe der Energieanlagen die Möglichkeiten potentieller Interessenten für den Handel mit Treibhausgasemissionsrechten unnötig einengen, denn jedes Unternehmen kann auf einzelstaatlicher Ebene selbst im Einzelfall entscheiden, wie die Treibhausgasemission am effizientesten gesenkt werden kann.” (HL C 192, 2002.08.12., 59–62. p.)

kereskedelem hatálya alá tartozó létesítmények üzemeltetőin kívül további – a kereskedelemben nem érintett – személyek is (pl. környezetvédelmi szervezetek, magánszemélyek) lehetnek-e kibocsátási egységek birtokosai? Ezeknek a személyeknek (nem-kibocsátók<sup>56</sup>) a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerbe való bevonása egyrészt könnyen vezethet olyan hiányhoz a piacon, amely a rendszer optimalizálásaként egyértelműen klímavédelmi hatást képes kifejteni; másrészt ezáltal olyan piaci szereplők kerülhetnek a rendszerbe, akiknek az érdekei nem feltétlen esnek egybe a tényleges kibocsátók érdekeivel. Míg ugyanis a kibocsátók érdeke alapvetően a kibocsátásaik kibocsátási egységekkel való fedezése, addig a nem-kibocsátók érdekei ettől eltérően elsődlegesen közösségi célokat is szolgálhatnak, mint a környezetvédelem, illetve a klímavédelem. Ennek lehetőségét már a kiotói mechanizmusok kihasználásáról, valamint a nemzeti jegyzékekről szóló szabályok tervezete is rögzítette a Kiotói Jegyzőkönyv ellenőrzési előírásainak keretében.<sup>57</sup> További előnyként említhető a piaci likviditás növelése is.

Az Irányelv 19. cikk (2) bekezdése szerint bármely személy lehet kibocsátási egységek birtokosa, a kibocsátási egységeket azok birtokosai egymás között szabadon átruházhatják, azzal szabadon kereskedhetnek.<sup>58</sup> A „bármely személy” kifejezés arra enged következtetni – ahogyan ez a fogalom-meghatározásokból is kiderül<sup>59</sup> – hogy a kibocsátási egységekkel természetes és jogi személyek egyaránt kereskedhetnek egymás között. Ez mindenképp előtt azokat a vállalkozásokat érinti, amelyek a rendszer hatálya alá tartoznak és amelyek részére kibocsátási egységek kerülnek kiosztásra. Kérdéses azonban, hogy azok a vállalatok is részt vehetnek-e – mint jogi személyek – a kereskedelemben, amelyek nem részesei a rendszernek, így részükre kibocsátási egység sem kerül kiosztásra. Ez a kérdés azonban az Irányelv 19. cikkének (2) bekezdés 1. mondata és a 12. cikk (1) bekezdése alapján könnyen tisztázható, ezek ugyanis rögzítik, hogy „Bármely személy birtokolhat kibocsátási egységet”.<sup>60</sup> Az átruházás vonatkozásában pedig: „A tagállamok biztosítják, hogy az egységek átruházhatók legyenek :a) a Közösségen belüli személyek; b) a Közösségen belüli személyek és olyan, harmadik országbeli személyek, amely országban a 25. cikkben említett eljárásnak megfelelően, az ebben az irányelvben megfogalmazott vagy ezen

<sup>56</sup> Nem-kibocsátók csupán abban az értelemben, hogy az Irányelv hatálya alá tartozó üveg-házhatású gázokat kibocsátó létesítményeknek nem üzemeltetői. Hiszen ezentúl majd valamennyi ember a Földön kibocsátónak tekinthető.

<sup>57</sup> FCCP/CP/2001/2/Add.4 Seite 24, Absatz 21 Buchstabe (b) „Auch von der Vertragspartei bevollmächtigte juristische Personen können diese Aufgabe übernehmen” [d.h. die Aufhebung von „Einheiten einer zugeteilten Menge” oder Emissionsgutschriften aus dem projektbezogenen Mechanismus des Kyoto-Protokolls].

<sup>58</sup> Irányelv 12. cikk (1) és (2) bekezdései.

<sup>59</sup> Irányelv 3g) cikk g).

<sup>60</sup> Jede Person kann Inhaber von Berechtigungen sein. (Bármely természetes vagy jogi személy lehet kibocsátási egységek birtokosa.)

irányelv alapján elfogadottakon kívüli korlátozások nélkül elismerik az egységeket”.<sup>61</sup>

További segítségként szolgálhat e kérdés eldöntésében, hogy az Irányelv szóhasználatát, amely különbséget tesz a „személy” és az „üzemeltető” között (már a fogalom-meghatározások között is külön címszó alatt szerepelnek).<sup>62</sup> Üzemeltető ennek megfelelően „bármely személy, aki létesítményt üzemeltet vagy irányít, illetve – [...] –, akire a létesítmény műszaki működése feletti gazdasági döntéshozatali hatáskört ruházták”.<sup>63</sup> „Személy” pedig: „*bármely természetes vagy jogi személy*”.<sup>64</sup> „Amennyiben tehát egyrészt bármely természetes és jogi személy lehet kibocsátási jogok birtokosa, másrészt pedig ez a személy nem kell, hogy üzemeltető legyen, akkor azok a személyek is lehetnek kibocsátási jogok birtokosai, akik nem üzemeltetők. Tehát azok a természetes és jogi személyek is részt vehetnek a kereskedelemben, akik részére kibocsátási egységet nem osztanak ki. A kereskedelemben való részvétel feltételeként az Irányelv előbbiekben idézett 12. cikk (1) bekezdése az irányadó.

További értelmezéssel dönthető el, vajon ennek a „bárkinek” közösségi állampolgársággal, illetve közösségi székhellyel kell-e rendelkeznie vagy harmadik (közösségen kívüli) ország állampolgára, szervezete is lehet-e birtokos. Mivel semmi sem indokolja a Közösségen kívüli állampolgárok, illetve szervezetek kizárását a rendszerből, az Irányelv 12. cikke akként értelmezhető, hogy a kibocsátási jogok birtokosának nem kell közösségi állampolgárnak, illetve a Közösségben székhellyel rendelkező jogi személynek lennie. Az Irányelv a harmadik országbeli személyek vonatkozásában pusztán a kibocsátási egységek elismerésének feltételét rögzíti,<sup>65</sup> amely elismerésre az Irányelv 25. cikkében meghatározott eljárás keretében kerül sor. Ennek az eljárásnak a keretében a Közösségnek megállapodásokat kell kötnie a Kiotói Jegyzőkönyv B. mellékletében felsorolt és a jegyzőkönyvet megerősítő harmadik országokkal a közösségi rendszer és egy másik, üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmére szolgáló rendszer közötti kölcsönös elismerés biztosítására; mindezidáig azonban ilyen megállapodás megkötésére nem került sor, így egyelőre a kibocsátási egységek átruházása kizárólag az Európai Közösség és az Európai Gazdasági Térség természetes és jogi személyei között valósítható meg.

Az egységek átruházására, visszaadására és törlésére vonatkozó rendelkezések<sup>66</sup> szerint „közösségi” kibocsátási egységről beszélhetünk, ami ebben az esetben azt jelenti, hogy valamely tagállamban kiosztott kibocsátási egység valamennyi tagállamban felhasználható az adott létesítmény kibocsátásainak

<sup>61</sup> „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Berechtigungen zwischen Personen innerhalb der Gemeinschaft übertragbar sind.”

<sup>62</sup> f) „üzemeltető”; g) „személy”.

<sup>63</sup> Irányelv 3. cikk f) pontja.

<sup>64</sup> Irányelv 3. cikk g) pontja.

<sup>65</sup> Irányelv 12. cikk (1) bek. b.) pontja.

<sup>66</sup> Irányelv 12. cikke.

megfelelő mennyiségű kibocsátási egység leadására előírt kötelezettség teljesítésére.

## 6. A kereskedelmi rendszer felépítése és működése

A kibocsátási jogok kereskedelme egy duális rendszerre épül, melynek egyik eleme az engedély (*permit*), a másik a kibocsátási egységek (*allowances*) kiosztása – a kiadott engedélyek alapján – az ún. allokáció. A kibocsátási egységekkel a vállalatok egymás között szabadon kereskedhetnek, míg az engedély egy konkrét vállalathoz, illetve egy konkrét helyhez kapcsolódik, vonatkozhat akár egy vagy több, ugyanazon üzemeltető által üzemeltetett, azonos helyszínen található létesítményre, azonban át nem ruházható.

### 6.1. Engedély

Az engedély<sup>67</sup> a rendszer motorja, hiszen ezáltal kapja meg a rendszer hatálya alá tartozó üzemeltető azt a jogot, hogy üvegházhatású gázokat bocsáthasson a környezetbe.<sup>68</sup> 2005. január 1-jétől az Irányelv hatálya alá tartozó létesítmény üzemeltetője meghatározott üvegházhatású gáz kibocsátást eredményező tevékenységet tehát csak az illetékes tagállami hatóság által kiállított engedély birtokában folytathat. A rendszer hatálya alá eső létesítmények üzemeltetésének engedélyezése tehát tagállami hatáskörben marad.

Az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó engedély alatt az Irányelv 3. cikk d) pontja szerint olyan engedélyt kell értenünk, amelyet az Irányelv 5. és 6. cikkei alapján adtak ki és amely üvegházhatású gázok létesítményből vagy létesítményrészből történő kibocsátására vonatkozik. Ez az engedély magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a létesítmény üzemeltetője – adott naptári évben – összkibocsátásának megfelelő számú egységet adjon át az adott év végétől számított 4 hónapon belül, valamint elvégezze a megfelelő méréseket. Csak abban az esetben kapja meg egy létesítmény üzemeltetője az üvegházhatású gázok kibocsátására feljogosító engedélyt, amennyiben a tagállami hatóság meggyőződött arról, hogy az adott kibocsátó képes a kibocsátásait nyomon követni, azokról jelentést készíteni, valamint a fenti méréseket és számításokat elvégezni.<sup>69</sup> Amennyiben az üzemeltető nem vagy nem megfelelően tesz eleget ezeknek a kötelezettségeknek, nem jogosult részt venni a kereskedelemben, így az egységek eladásának joga a jelentéstételi kötelezettségek teljesítésére ösztönöz.

<sup>67</sup> Üvegházhatású gázokra vonatkozó kibocsátási engedélyek.

<sup>68</sup> GIESBERTS, L. - /HILF, J.: i. m. 45. p.

<sup>69</sup> Egy független intézmény vizsgálja meg ezeket a létesítményi jelentéseket, megbízhatóságuk és pontosságuk vonatkozásában.

Kiemelendő még az Irányelv 8. cikke, amely szerint a tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy azoknál a létesítményeknél, amelyeknek tevékenységi köre a 96/61/EK irányelv<sup>70</sup> I. mellékletében szerepel, az üvegházhatású gázok kibocsátására jogosító engedély megadására vonatkozó feltételek és eljárás összhangba kerüljenek az Irányelv által szabályozott engedély feltételeivel, illetve eljárásával. Ezzel az üvegházhatású gázok kibocsátásra vonatkozó engedély viszonya került tisztázásra a létesítmény-engedélyezéshez az IPPC-irányelv értelmében, tekintettel arra, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátása alapvetően az IPPC-irányelv<sup>71</sup> hatálya alá esik. A kibocsátási jogok kereskedelme és az IPPC-irányelv kapcsolatára egy későbbi fejezetben még részletesen kitérek.

## 6.2. A kibocsátási egység és annak jogi természetéről<sup>72</sup>

A kibocsátási egység a kereskedelem, a forgalom tulajdonképpeni tárgya. Kibocsátási egység alatt az Irányelv 3. cikk a) pontja értelmében *egy meghatározott időszakban egy szén-dioxid tonna-egyenérték<sup>73</sup> kibocsátására való jogosultságot* kell értenünk, amely csak az *Irányelv követelményeinek teljesítésére érvényes* és az *Irányelv rendelkezéseinek megfelelően ruházható át*. Ezen túlmenően a tagállamok feladata a kibocsátási egységek részletszabályainak kialakítása: így alapvetően a tagállamok maguk dönthetnek arról, hogy az Irányelvben rögzített követelmények, illetve a Közösség versenyjogi szabályainak betartása mellett a kibocsátási egység az adott tagállamban milyen jogi „lehetőségekkel” bírjon: ennek megfelelően a kibocsátási egység képezheti tulajdon tárgyat, lehet értékpapír vagy vagyoni értékű jog. Így a közösségi kibocsátási egység jogi természetének megítélése során pusztán a közösségi előírásokra támaszkodhatam, amely a tagállami mozgásteret biztosítva, a kibocsátási egységek jogi aspektusainak „csak” a kereteit határozza meg.

A kibocsátási egység jogi természetének alaposabb vizsgálata során – annak rendkívül összetett és változó szerepeire tekintettel – álláspontom szerint a legcélszerűbb megoldásnak az tűnik, ha a kibocsátási egység „létét” ún. létszakaszokra bontom és annak jogi természetét, ezekben a létszakaszokban egyenként vizsgálom meg.

<sup>70</sup> A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentéséről szóló 1996/61/EK irányelv – IPPC-irányelv (IPPC – Integrated Pollution and Prevention Control) HL L 257, 1996.10.10., 26–40. p.

<sup>71</sup> A Tanács 1996. szeptember 24-ei a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK irányelve HL L, 257., 1996.10.10., 26. p.

A kibocsátási jogok kereskedelme és az IPPC-irányelv kapcsolatáról lásd a későbbi fejezetet.

<sup>72</sup> A disszertáció szűkebb témájára tekintettel itt most kizárólag a közösségi kibocsátási egységet és annak jogi természetét vizsgálom.

<sup>73</sup> Ez alatt egy metrikus tonna szén-dioxid, vagy olyan mennyiségű, a II. mellékletben felsorolt üvegházhatású gáz, amelynek globális felmelegedést okozó potenciálja az előbbivel egyenértékű értendő [Irányelv 3. cikk j) pontja].



Ennek megfelelően az alábbi „létszakaszokat” különböztetem meg, hangsúlyozva, hogy ezek a létszakaszok további részletezéssel vagy eltérő felosztással kiegészíthetők, illetve módosíthatóak:

- a kibocsátási egység, mint a nemzeti kiosztási tervben meghatározott összmenyiség „*alapmértékegysége*”: A kibocsátási egység tehát egy mesterségesen (az állam által) létrehozott piaci termék, melynek egy kereskedési időszakra érvényes kiosztható összmenyiségét az egyes tagállamok maguk határozzák meg azzal, hogy az a Bizottság jóváhagyásáig (amelynek háttérében a már ismertett nemzetközi és közösségi klímapolitikai célkitűzések állnak és amely igen gyakran ennek az összmenyiségnek a módosítására kötelezi a tagállamokat) nem tekinthető végleges mennyiségnek. A kibocsátási egységeket tehát az állam a nemzeti kiosztási terv elkészítésével „*hozza létre*”. A kiosztásig a kibocsátási egységek az állami tulajdon tárgyát képezik és kizárólag elektronikus számlán történő jóváírással kerülnek át mások tulajdonába.
- a Bizottság által jóváhagyott nemzeti kiosztási terv alapján kiosztásra kerülő kibocsátási egység: a Bizottság által jóváhagyott nemzeti kiosztási terv alapján történő kiosztás „*kelti életre*” a kibocsátási egységet. Mivel ezt a kiosztást a közösségi szabályozás a tagállamok (illetékes hatóságainak) hatáskörébe delegálta, így a kibocsátási egység a kiosztást megelőzően állami vagyonként létezik. A következő létszakasz a tényleges kiosztás, amikor is az állam a vagyona részét képező kibocsátási egységek egy döntő részét „értékesíti”, illetve ingyenesen kiosztja. Ennek során az állam ezeket a kibocsátási egységeket ingyenesen kizárólag a kereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó létesítmények számára oszthatja ki. A visszerhesen (elsődlegesen árverés útján, de itt kell megjegyezni, hogy éppen a magyar szabályozás a tőzsdei ügyletekkel történő értékesítést is lehetővé teszi a nagyobb állami bevétel reményében<sup>74</sup>) kiosztásra kerülő kibocsátási egységekhez azonban mindazon természetes és jogi személyek hozzájuthatnak, akik az Európai Gazdasági Térség területén lakóhellyel vagy székhellyel rendelkeznek. A kiosztás azonban nem kézen-közön, hanem elektronikus úton vezetett számlán történő jóváírással történik. A jóváírást követően a kibocsátási egység a vevő tulajdonába kerül, aki vagy tovább értékesíti azt vagy kibocsátásai „*fedezetére*” használja fel vagy továbbra is a tulajdonában tartja azzal a szándékkal, hogy ezáltal azt „*kivonja a forgalomból*”, csökkentve ezáltal a kínálatot, növelve a piacon „*maradó*” kibocsátási egységek árát, ezzel is rákényszerítve a rendszerben résztvevő vállalatokat a kibocsátáscsökkentő beruházásokra.
- a kibocsátási jogok kereskedelmének hatálya alá tartozó létesítmények tulajdonában lévő kibocsátási egységek: a kiosztást követően ezek a ki-

<sup>74</sup> Lásd a 109/2006. (V. 5.) Kormányrendelet 8. §-át.

bocsátási egységek a létesítmények üzemeltetőinek tulajdonába kerülnek, akik azokkal szabadon kereskedhetnek, azonban a tárgyévét követő évben kötelesek a tárgyévben kibocsátott kibocsátásaiknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet az állam részére visszaadni. A szabad kereskedelem annyiban szabad, hogy a kibocsátási egységek kizárólag az Európai Közösség és az Európai Gazdasági Térség természetes és jogi személyei között ruházhatók át szabadon.

- *kibocsátási egységek értékesítése az Irányelv hatálya alá tartozó létesítmény üzemeltetői körében:* az Irányelv hatálya alá tartozó létesítmények üzemeltetői a kibocsátási egységekkel egymás között szabadon kereskedhetnek, ennek során a szerződéses szabadság annyiban érvényesül, hogy egymás között két különböző tagállambeli kibocsátó is kereskedhet, hiszen az Irányelv értelmében az egyes tagállamok egymás kibocsátási egységeit elismerik.
- *a kibocsátási egység a kibocsátási jogok kereskedelmének hatálya alá nem tartozó személyek tulajdonában:* ekkor a kibocsátási egység az eredeti rendeltetéséből kilépve, a kínálatot csökkentve új jogi lehetőségeket villant fel a tulajdonosa számára, ebben az esetben a kibocsátási egység, mintegy piaci terméként jelenik meg, némileg „megfelelően” a kibocsátási egység mögötti klímapolitikai célkitűzésekről, jóllehet a piacon végbemenő folyamatok nagyban befolyásolhatják a kibocsátási egység árát és ezáltal a kibocsátók lehetséges klímavédelmi cselekményeit. akár a tőzsdei befektetések, akár a pénzügyi befektetések irányába. A kibocsátási egységekkel való kereskedelem a megfelelő haszon reményében
- *a kibocsátási egységek tartalékképzése:* amikor a kibocsátási egység tulajdonosának birtokában lévő – üvegházhatású gázok kibocsátásának „fedezésére” fel nem használt – kibocsátási egységeket érvényességi idejüknek változatlanul hűtőszáma mellett törölnek, majd ezeket új kibocsátási egységekkel helyettesítik, amely lehetővé teszi, hogy a fel nem használt kibocsátási egységek a következő kereskedési időszakban is felhasználásra kerülhessenek, illetőleg azok a kereskedelemben résztvehessenek.
- *a kibocsátási egységek visszaadása az állam részére a kibocsátások fedezeteként való elszámolás, amikor a rendszer hatálya alá tartozó létesítmény üzemeltetője a kibocsátásainak megfelelő számú kibocsátási egységet ad át az állam részére, hiszen amennyiben ennek a kötelezettségnek nem tesz eleget, úgy a bírság megfizetésével sem mentesül attól a kötelezettségétől, hogy a hiányzó kibocsátási egységeket a következő elszámolási időszakban az állam részére megfizesse.*
- *a kibocsátási egységek törlése, illetve csökkentése az állam által a környezetpolitikai célok elérése érdekében:* Itt arról az esetről van szó, amikor az állam kereskedési időszakra kereskedési időszakra csökkenti a kiosztható kibocsátási egységek számát a hazai, közösségi, illetve nem-

zetközi környezetpolitikai célkitűzések elérése érdekében, csökkentve ezzel az ebből befolyó bevételét, ugyanakkor csökkentve az egyéb kibocsátás-csökkentő intézkedések bevezetéséből és végrehajtásából eredő költségeit.

- *a kibocsátási egységek „kivonása a forgalomból”*: végül nem szabad megfeledkeznünk arról a lehetőségről sem, amikor valaki (legyen az természetes vagy jogi személye az EGT-en belül) környezetvédelmi céllal szerez kibocsátási egységet, hogy ezáltal szűkosséget okozzon a piacon. Megfelelő volumen mellett ez a szűkosság a kibocsátási egységek árának emelkedésével jár, amely végső soron arra ösztönzi a kibocsátókat, hogy kibocsátás-csökkentő beruházásokat hajtsanak végre. A kibocsátási egység megszerzője oldaláról tekintve ez a befektetés kevésbé pénzügyi, mintsem inkább a jövőbe történő befektetés, hiszen a célja ezzel éppen az, hogy a megvásárolt vagy bármilyen más úton megszerzett kibocsátási egységet kivonja a piacról, nem pedig az, hogy a búsás haszon reményében a megvásárolt kibocsátási egységet egyszer visszahelyezze a kibocsátók egymás közötti piacára. Mindamellelt meg kell jegyezni, hogy itt elsősorban a környezetvédelmi céllal működő társadalmi szervezetekre gondolok, akik azonban sokszor nincsenek abban az anyagi helyzetben, hogy ebből a lehetőségből valóban gyakorlatot teremtsenek, márcsak azért sem, mert a környezeti cél ebben az esetben kizárólag megfelelő mennyiségű kibocsátási egység „kivonásával” valósítható meg.

A kibocsátási egység a birtokosának tehát azt a jogot biztosítja, hogy egy meghatározott időszakon belül egy tonna-egyenértéknek megfelelő mennyiségű széndioxidot bocsásson ki az atmoszférába, azaz az atmoszférát ezzel szennyezze, az atmoszférát ilyen módon „használja”. Így álláspontom szerint a kibocsátási egység ekkor sokkal inkább „*kibocsátási jogot*”, illetve „*atmoszférahazsnálati*” jogot testesít meg, mintsem tulajdonosi jogot. A tulajdonosi jogok sokkal inkább az átruházás során domborodnak ki: egy tonna CO<sub>2</sub> kibocsátás ilyen módon kap egy árat a kibocsátás-kereskedelmi piacon. A vállalatok gazdasági szempontok szerint maguk dönthetnek arról, hogy a kibocsátásaikat csökkentik vagy kibocsátási egységet vásárolnak.<sup>75</sup>

Az engedély és a kibocsátási egység közötti kapcsolat abban áll, hogy az engedély képezi a kibocsátási egység alapját, míg a kibocsátási egység mennyiségével és meghatározott számú kibocsátási egységre vonatkozó visszaadási kötelezettséggel szabályozzák az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését. A rendszer célja ezzel egy igazi kereskedelem megteremtése, azzal a sajátossággal, hogy a mennyiségi meghatározás nem központiilag a rendszer teljes

<sup>75</sup> KREUTER-KIRCHHOF, Ch.: Die europäische Emissionshandelsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland. *EuZW* 2004/23, 711–716. p.

területi hatályára, hanem decentráisan a tagállamok által – a tagállamokban – történik.

Végül meg kell említeni egy további lehetséges vizsgálati módszert, melynek során a kibocsátási egységek által érintett jogágak, jogterületek oldaláról vizsgáljuk meg a kibocsátási egységet. Ennek során főként az alábbi jogterületek érintettek: tulajdonjog, adójog, versenyjog, társasági jog, állami támogatások joga, alapjogok, nemzetközi kereskedelem joga, értékpapírijog, bankjog. A jogágak ilyen széles körénél jobban aligha lenne bizonyítható, hogy a kibocsátási jogok kereskedelme, mint a környezetpolitika egyik eszköze, egy keresztbenfekvő jogág keresztbenfekvő eszköze. E jogágak által érintett kérdéseket azonban az adott jogág szakértőire bízom.

Az Irányelv végleges szövegezésének elfogadása alatt a kereskedelmi rendszer tárgyának elnevezése többször módosult. Ez a különbség elsősorban a német nyelvű forrásokat használóknak tűnik fel, ahol is az üvegházhatású gázok kibocsátásának jogosultságai (*Treibhausgasemissionsberechtigungen*) a jogalkotási folyamat során üvegházhatású gázok kibocsátási egységeivé (*Treibhausgasemissionszertifikate*) alakultak,<sup>76</sup> bár a nemzeti szabályozás ezen nem változtatott. Így talán nem csak terminológiai érdekesség, hogy míg az Irányelv végleges német nyelvű változatában a jogalkotó az egység (*Zertifikat*) fogalmát, addig az Irányelv átültetéséről szóló tagállami szabályozás<sup>77</sup> a jogosultság (*Berechtigung*) kifejezést használja<sup>78</sup>. Azonban más közösségi nyelvekben is különböző elnevezésekkel találkozhatunk, jöllehet valamennyi kifejezés ugyanazt a jogi tartalmat kívánja jelölni. Csak néhány példát említve a nyelvi különbségekből: a spanyol (*derechos*) és a holland (*broeikasgasemissierechten*) kifejezés jogot említ, míg a francia (*quotas*) és az olasz (*quote*) nyelv a kvótát alkalmazza. A portugál nyelvben is változás történt a némethez hasonlóan, hiszen a kezdeti kibocsátási jogot licenccé (*licencas*) alakították. Ezek az első látásra talán csak nyelvészeti különbségek mögött azonban nem fordítási problémák vagy hiányosságok, sokkal inkább kezdeti

<sup>76</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates KOM(2001) 581 Artikel 3 (Begriffsbestimmungen) Im Rahmen dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen: a) "*Berechtigung*": die Berechtigung zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum; sie gilt nur für die Anforderungen dieser Richtlinie und kann nach Maßgabe dieser Richtlinie übertragen werden.

<sup>77</sup> TEHG – Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz.

<sup>78</sup> Lásd a TEHG fogalommeghatározásait: § 3 Begriffsbestimmungen [...].

(4) *Berechtigung* im Sinne dieses Gesetzes ist die Befugnis zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum. Eine Tonne Kohlendioxidäquivalent ist eine Tonne Kohlendioxid oder die Menge eines anderen Treibhausgases, die in ihrem Potenzial zur Erwärmung der Atmosphäre einer Tonne Kohlendioxid entspricht. Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Rahmen internationaler Standards die Kohlendioxidäquivalente für die einzelnen Treibhausgase bestimmen.

bizonytalanságok lelhetők fel, amelyek az új környezetjogi intézmény bevezetése körül kialakultak. A mögöttük lévő esetleges eltérő jogi értelmezést azonban nem lehet teljességgel kizárni.

### 6.3. A kibocsátási egység érvényessége és a „banking”<sup>79</sup>

Kibocsátási egység az Irányelv értelmében: „egy meghatározott időszakban egy szén-dioxid tonna-egyenérték<sup>80</sup> kibocsátására való jogosultság, amely csak ezen irányelv követelményeinek teljesítésére érvényes és az irányelv rendelkezéseinek megfelelően átruházható”.<sup>81</sup> A kibocsátási egység érvényességét az Irányelv a mindenkor kereskedési időszakra állapította meg,<sup>82</sup> amely az első kereskedési időszakban hároméves, a második kereskedési időszaktól kezdődően ötéves kereskedési időszakot jelent, azaz csak egyetlen egy kereskedési időszakra. A kereskedési időszak lejártával valamennyi, a kibocsátások fedezésére fel nem használt kibocsátási egységet (is) törölni kell, azok nem vihetők át a következő kereskedési időszakra.

Miután így a kereskedési időszakokat is átívelő ún. *borrowing*<sup>83</sup> nem engedett, az Irányelv 13. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamok a (nem a kibocsátások fedezeteként) törölt egységeket birtokló személyeknek a törölt egységek helyett a folyó időszakra érvényes egységeket adhatnak ki, melyeket ezek a személyek a következő kereskedési időszakban felhasználhatnak. Ez megnöveli a létesítmények üzemeltetői számára az egységek alkalmazhatóságának időbeli rugalmasságát. Annak érdekében, hogy a kibocsátási egységek érvényességi ideje továbbra is csak az adott kereskedési időszakra terjedhessen ki, az adott kereskedési időszakban a kibocsátások fedezésére fel nem használt kibocsátási egységeket tehát törölni kell és azokat új – a következő kereskedési időszakra érvényes – kibocsátási egységekkel kell helyettesíteni. Ezt az eljárást nevezzük *banking*-nak.

A szabályozás szerint az első kereskedési időszak és a második kereskedési időszak közötti *banking* alkalmazása a tagállam mérlegelésétől függ,<sup>84</sup> míg a második és a harmadik kereskedési időszak közötti (valamint így tovább a többi kereskedési időszakok közötti) *bankingot* az Irányelv már kötelezően írja elő.<sup>85</sup>

<sup>79</sup> Tartalékképzés.

<sup>80</sup> Irányelv-Javaslat 3. cikk i) pont szerint: „szén-dioxid tonna-egyenérték”: egy metrikus tonna szén-dioxid (CO<sub>2</sub>), vagy olyan mennyiségű, a II. mellékletben felsorolt üvegházhatású gáz, amelynek globális felmelegedést okozó potenciálja az előbbivel egyenértékű”.

<sup>81</sup> Irányelv 3. cikk a) pont.

<sup>82</sup> Irányelv 13. cikk (1) bekezdése, valamint a 11. cikk (1)–(2) bekezdései.

<sup>83</sup> „Kölcsönzés”.

<sup>84</sup> Irányelv 13. cikk (2) bekezdés 2. mondata: „A tagállamok az első albekezdésnek megfelelően törölt egységeket birtokló személyeknek a törölt egységek helyett a folyó időszakra érvényes egységeket adhatnak ki.”

<sup>85</sup> Irányelv 13. cikk (3) bekezdés 2. mondata: „A tagállamok az első albekezdésnek megfelelően törölt egységeket birtokló személyeknek a törölt egységek helyett a folyó időszakra érvényes egységeket adnak ki.”

Az Irányelvől azonban nem derül ki, hogy a tagállami mérlegelés az egyes kibocsátókra (egyéni) vagy generálisan az állam felségterülete alá tartozó valamennyi kibocsátási egység tulajdonosra értelmezendő. Mégis ez utóbbit kell feltételeznem, mert a jogszabályi szöveg nem „meghatározott” személyek kérelme esetén teszi lehetővé a *banking*ről való döntést. További érvként szolgálhat még az egyenlő bánásmód elvének érvényesítéséből fakadó tagállami kötelezettség is.

Az Irányelv Preambulumának (9) bekezdése szerint a *banking* esetében a nemzeti területükön e személyek által elért kibocsátás-csökkentéseknek megfelelően utalják ki a kibocsátási egységeket. Ez a megfogalmazás viszont arra enged következtetnem, hogy azok a kibocsátási egység tulajdonosok, akik nemkibocsátók, a *banking*ot nem vehetnék igénybe. Ez viszont azt jelentené, hogy a kibocsátási egységek hosszútávú pénzügyi beruházásként nem jöhetnének számításba, ami mindenképpen ártana a piac működésének.

A „*banking*”-gal szembeni kritikák attól tartanak, hogy ennek révén az ezt követő időszakban megnövekedhet a károsanyag-kibocsátás, tekintettel arra, hogy az egyes kibocsátók tulajdonában több kibocsátási egység halmozódhat fel. Azoknál a káros anyagoknál, amelyek hot spot jellegűek, azaz lokálisan fejtik ki a hatásukat, ez valós problémát jelentene, azonban az üvegházhatású gázok esetében – a már kifejtettek szerint – nem beszélhetünk hot spot problémáról, hiszen az éghajlatváltozás szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az üvegházhatású gázt hol bocsátották ki. Így az előző kritika az üvegházhatású gázok körében nem állja meg a helyét. Az ilyen tartalékképzés tehát nem vezet környezeti károkhoz és átmenetileg több rugalmasságot biztosít a kereskedelemben részvevők számára.<sup>86</sup>

Előreláthatólag hosszútávon jövedelmezőnek ígérkezik a kibocsátási egységekbe történő befektetés, jóllehet várhatóan csak a 2. vagy 3. kereskedési időszakban fog a kibocsátási egységek ára jelentősen emelkedni. Mivel a kibocsátási egységekbe történő befektetés során nincsen biztos kamat vagy hozam, így a befektetők számára egyéb módon kell vonzóvá tenni ezt a befektetési lehetőséget, hiszen a piac likviditása nagyban függ a piaci szereplők számától. Amennyiben pedig egy tagállam nem tenné lehetővé a nem-kibocsátók számára a *banking*ot, az igencsak elriasztaná a befektetőket a vételtől. Mindezekből az következik, hogy fontos lenne, hogy valamennyi tagállam éljen a *banking* engedélyezésének lehetőségével mind a kibocsátók, mind a nem-kibocsátók vonatkozásában már az első és a második kereskedési időszak között is.

<sup>86</sup> A tartalékképzésről lásd részletesen EHRICKE, U.: Quellen der Reserven für Zertifikate im Emissionshandel nach der Richtlinie 2003/78/EG. EWS 2004/4, 155–160. p.

*7. A kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségének (első) meghatározásáról – általában*

A közösségi kibocsátási rendszer alapját – ellentétben a brit rendszerrel<sup>87</sup> – egy abszolút cél, azaz a kiosztandó kibocsátási egységek összmennyisége jelenti, amely alapján a kibocsátási egységek kiosztásra kerülnek a rendszer egyes résztvevői számára. Ennek az abszolút célnak a meghatározása azt az előnyt hordozza magában, hogy ez által előre meghatározott és kiszámítható az ökológiai eredmény, azaz a konkrét kibocsátás-csökkentés, ill. ennek következtében a kibocsátás-csökkenés, amely a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségek teljesítése szempontjából igencsak kívánatos a rendszertől. Ennek megfelelően a Közösségnek a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségét össze kell hangolni a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségek közös teljesítésével<sup>88</sup> a tagállamok által vállalt hozzájárulások valós és tervezett előrehaladásának tükrében. A közös teljesítés értelmében az EU tagállamok kormányai a tagállamokra nézve különböző teljesítendő csökkentési kötelezettséget határoztak meg, azzal a céllal, hogy az Európai Közösség a Jegyzőkönyvben rögzített 8%-os összkibocsátás-csökkentésének eleget tudjon tenni. A csökkentésre vonatkozó értékeket százalékokban határozzák meg; amely alapján a tagállamoknak az 1990-es bázisév szerinti értékekhez képest kell a meghatározott százalékos csökkentést, néhány esetben fenntartást vagy akár növelést is végrehajtaniuk.

A kérdés az, hogy hogyan határozható meg ez az abszolút cél a gyakorlatban? Ez történhet egyrészt „felülről”, azaz politikai döntéssel a tagállam részére előírt kibocsátás-csökkentési kötelezettség és az egyes kibocsátók összkibocsátásainak figyelembevételével,<sup>89</sup> másrészt pedig alulról is, amikor is az illetékes hatóságok az érintett létesítmények kibocsátásainak egyenként történő megvizsgálásával állapítják meg azok kibocsátási egység igényüket, majd ezeknek az igényeknek az összeszámolásával határozzák meg az össz-kibocsátási egység mennyiségét.<sup>90</sup> Mivel az első módszer inkább a környezetpolitikai célokra van tekintettel, ezért az főként a környezetpolitikuskor körében, addig a másik módszer éppen az egyéniesítése miatt a gazdasági szakemberek körében nyert nagyobb támogatást.

---

<sup>87</sup> A brit rendszer ugyanis azt a módszert választotta a nemzeti kibocsátási jogok kereskedelmi rendszerének kialakítása során, hogy valamennyi a kereskedelemben résztvevő vállalattal egyénileg állapított meg egy elérendő célt. Ennek a megoldásnak a hátránya világosan látható: nehezen számítható ki előre a konkrét ökológiai eredmény, amely a vállalatonként megállapított célok téves megállapítása esetén könnyen el is maradhat.

<sup>88</sup> Burden Sharing Agreement.

<sup>89</sup> Ezt a módszert Top-down megközelítésnek is nevezik.

<sup>90</sup> Ezt a módszert Bottom-up megközelítésnek is nevezik.

### 8. A kibocsátási egységek összmennyiségének csökkentéséről – általában

Az előzőkben bemutattam néhány módszert az össz-kibocsátási mennyiség, azaz a kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségének meghatározására. További lépésként azt kívánom megvizsgálni, hogy ezek csökkentésére milyen módszerek alkalmazhatók.

A *meghatározott ideig érvényes* kibocsátási egységek – akárcsak a közösségi kibocsátási egységek – a meghatározott idő elteltével automatikusan megszűnnek. Ekkor „egy pillanatra” a kibocsátási egységek piaca „kiürül”, így a következő időszakra kiosztandó kibocsátási egységek összmennyisége csökkenthető. *Nem meghatározott ideig érvényes* kibocsátási egységek esetében pedig kívülről kell a kibocsátási egységek összmennyiségét csökkenteni. Ennek egyik lehetősége a kibocsátási egységek leértékelése, azaz egy korábban meghatározott mennyiségű szennyezőanyag kibocsátására feljogosító kibocsátási egység a leértékelést követően sokkal kisebb mennyiségű szennyezőanyag-kibocsátásra jogosít fel. Egy másik megoldás az egységek kívülről történő csökkentésére: a kibocsátási egységek meghatározott mennyiségének az állam által történő felvásárlása.

### 9. A közösségi szabályozásról

Az Irányelv 9. cikk (1) bekezdéséből,<sup>91</sup> valamint a III. melléklet 1. és 2. pontjaiból kiderül, hogy a Közösség az abszolút össz-kibocsátás mennyiségének meghatározása mellett döntött. Ennek megfelelően minden egyes tagállam maga határozza meg a nemzeti kiosztási tervben az általa kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségét. Arról viszont már nem tartalmaz rendelkezést az Irányelv, hogy ezt az összmennyiséget a tagállam milyen módszerrel határozza meg. Erre vonatkozóan az Irányelv III. melléklete az alábbiakat írja elő:

- a kiosztandó kibocsátási egységek összegének összhangban kell állnia az adott tagállam által vállalt kiotói kötelezettségvállalásokkal (illetve a közös teljesítésben foglalt kiotói együttes vállalással);
- annak figyelemmel kell lennie *egyrészt* arra, hogy az Irányelv hatályán kívül eső forrásokból származó kibocsátásokhoz képest a kiosztandó kibocsátási egységek a teljes kibocsátás mekkora hányadát képviselik;
- *másrészt* a nemzeti energiapolitikára, továbbá összhangban kell állnia a nemzeti éghajlat-változási programmal;
- rendszer hatálya alá tartozó tevékenységek kibocsátás-csökkentési potenciáljával, beleértve a technológiai potenciált is.

<sup>91</sup> „[...] minden tagállam kidolgozza saját nemzeti tervét, hogy összesen hány egységet kíván az adott időszakra kiosztani [...]”



A tagállamok a kibocsátási egységek kiosztását alapozhatják az egyes tevékenységek termékenkénti átlagos üvegházhatású gáz kibocsátására és az egyes tevékenységek gyakorlása során elérhető eredményekre egyaránt. Ezeket az absztrakt kritériumokat egészíti ki a Bizottság által elkészítendő, a tagállamok gyakorlatára vonatkozó iránymutatás.<sup>92</sup> Ennek kidolgozásáig útmutatásként a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága által kidolgozott „Non-Paper” dokumentum<sup>93</sup> szolgált, amely egy többlépcsős rendszert ír elő a kibocsátási egységek lehető legoptimálisabb összmenyiségének meghatározására. A 2004. január 7-én közzétett bizottsági iránymutatás a várakozásokkal ellentétben egyáltalán nem tekinthető gyakorlatiasnak, így kevésbé nyújt segítséget a tagállamok részére a kibocsátási egységek összmenyiségének meghatározásához.

Az előbbieket ismeretében felmerül a kérdés, hogy a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségekre tekintettel miért nem kerül megállapításra a kibocsátási egységek közösségi összmenyisége? Ha már az Irányelv is a közösségi kibocsátási jogok piacát célozza megteremtteni, kézenfekvő lenne a közösségi összmenyiség meghatározása is. Ebben az esetben azonban a tagállamoknak túl csekély mozgásterük maradna.

Számos javaslat látott napvilágot a szabályozás kialakítása során a Közösség szervei körében is. Az Európai Parlament például azt javasolta, hogy a nemzeti összmenyiség a tagállam kibocsátásainak  $x$  %-os mennyisége legyen, amelynél az „ $x$ ” a tagállamban a rendszer hatálya alá tartozó létesítmények által 1990-ben kibocsátott összmenyiség arányát jelöli.<sup>94</sup> Végül ezt a javaslatot ebben a formában nem fogadták el, így a szabályozás akként alakult, hogy a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége nem lehet több, mint amennyi az Irányelv III. mellékletében meghatározott követelmények szigorú alkalmazásához valószínűleg szükséges, valamint az első kereskedési időszakban tekintettel kell lenni az EU és az adott tagállam által vállalt, a Kiotói Jegyzőkönyvben rögzített kötelezettségvállalásokra. Ezáltal a kiosztandó kvóták nem kerültek közösségi szinten elfogadásra, hanem csak egy felső határt állapítottak meg, amelyet a tagállamok nem léphetnek túl.

<sup>92</sup> Mitteilung der Kommission über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates aufgelisteten Kriterien sowie über die Bedingungen für den Nachweis höherer Gewalt (KOM(2003)830).

<sup>93</sup> „The EU Emissions Trading System: How to develop a National Allocation Plan?” letöltendő: <http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/030401nonpaper.pdf>

<sup>94</sup> EP-Dokument A5-0303/2002, Part I, 19. p., Amendment 24. „Before this determination has taken place, the total quantity referred to in paragraph 1 shall be no more than  $x\%$  ( $x$  corresponds to the share of total emissions produced by the installations covered by this Directive in the Member State concerned in 1990) of the quantity of emissions that would result in the relevant period determined by a straight trend-line between the Member State's base year emissions and its target established by Decision XX/XXXX/EC.” Valamint a KOM(2002)680 végl.

Az Irányelv tehát konkrétan előírja, hogy a tagállamok feladata a kibocsátási egységek nemzeti összmenyiségének meghatározása, amely feladat nem minden ok nélkül került tagállami hatáskörbe. Ezáltal a Bizottság egyrészt szabadulni kívánt a nem túl hálás feladattól, melyet a szubszidiaritás elvére hivatkozva könnyen tudott igazolni, amely szerint a tagállamok vannak abban a helyzetben, hogy a létesítmények kibocsátásairól megfelelő adatokkal rendelkeznek, másrészt pedig a közösségi rendszer mögött fellelhető, a tagállamok nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése is így biztosítottabb. Harmadrészt pedig a Közösség nem kívánt a nemzeti szinten történő kiosztással kapcsolatosan esetlegesen felmerülő viták keresttüzébe kerülni.

Mivel a kibocsátási egységek az Irányelv szerint csak meghatározott időre (az adott kereskedési időszakra) érvényesek, így a kibocsátási egységek összmenyiségének csökkentése lényegesen egyszerűbb, jóllehet az Irányelv nem tartalmaz arra vonatkozóan rendelkezést, hogy a tagállamok kötelesek lennének a kibocsátási egységek összmenyiségét kereskedési időszakról kereskedési időszakra csökkenteni.

Ez azonban a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségek teljesítéséhez elengedhetetlen, így a következő kérdés a közösségi szabályozás során, hogy a kibocsátási egységek megállapított összmenyiségének kereskedési időszakról kereskedési időszakra történő csökkentésére hogyan kerüljön sor? Ki állapítsa meg, hogy az adott tagállam a kibocsátási egységek előző kereskedési időszakra meghatározott összmenyiségét mennyivel csökkentse a következő kereskedési időszak kezdetével?

Az Irányelvben erre vonatkozóan nem találunk iránymutatást, amely alapján még nem szabad arra a téves következtetésre jutnunk, hogy ennek hiányában nem is kell csökkenteniük a tagállamoknak az előző kereskedési időszakra meghatározott mennyiséget. A tagállamoknak tehát a rendszer hatálya alá tartozó létesítmények számát is figyelembe véve kereskedési időszakról kereskedési időszakra csökkenteniük kell a kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét.

## *10. A kibocsátási egységek kiosztása*

### *10.1. A kibocsátási egységek kiosztásának lehetséges megoldásairól*

Végül az összmenyiség meghatározását követően további két döntés vár még a tagállamokra, az egyik annak eldöntése, hogy az egyes létesítmények mennyi kibocsátási egységet kapjanak az összmenyiségből, illetve, hogy ezeket milyen módon kapják meg: ingyenes vagy visszatérő kiosztással?

Tekintettel arra, hogy ez a két kérdés szorosan összefügg egymással, a két kérdést a lehetséges komplex megoldási lehetőségekkel a továbbiakban együttesen veszem górcső alá, utalva a Közösség által választott módozatra, annak előnyeire, hátrányaira a többi megoldással szemben.

### 10.1.1. A kibocsátási egységek visszerhes kiosztása

#### 10.1.1.1. Az egységek fix áron való kiosztása

Ebben az esetben az állam – bevétel reményében – előre meghatározott fix áron értékesítve osztja ki a kibocsátási egységeket. Ennek során a legnagyobb problémát éppen ennek a fix árnak a meghatározása jelenti, illetve az, hogy az egyes létesítmények mennyi kibocsátási egységet vásárolhatnak ilyen módon illetve, hogy egyáltalán az ilyen módon megszerezhető kibocsátási egységek mennyiségét kell-e korlátozni. Itt a kibocsátási egységek mennyiségének és a kiosztás módjának meghatározása közötti kapcsolat egyértelműen érzékelhető, amit az irodalom is akként kezel, hogy ezt a két területet együttesen elemzi.<sup>95</sup>

#### 10.1.1.2. Árverés útján történő értékesítés

A fix áron történő értékesítéssel szemben az árverés esetében nem kell azzal a problémával szembe nézni, hogy milyen áron kerüljenek értékesítésre a kibocsátási egységek, hiszen ebben az esetben a vevők (a kibocsátók) határozzák meg az egységek árát. Ekkor még az a vád sem érheti az államot, hogy nem biztosítja az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését az egyes kibocsátókkal szemben, hiszen a kibocsátási egység ára nem az államtól függ. Kritikaként fogalmazható meg azonban az árveréssel történő kiosztással szemben, hogy figyelmen kívül hagyja a „régii” kibocsátók szerzett jogait<sup>96</sup> és a kibocsátási egységek előre nem kalkulálható ára miatt tervezhetetlenné teszi a gazdasági évet az adott létesítmény üzemeltetője számára és ezáltal nagyban veszélyezteti a „régii” kibocsátók piaci pozícióit.

### 10.1.2. Ingyenes kiosztás

Az ingyenes kiosztás esetében értelemszerűen fel sem merül a kibocsátási egység árának kérdése, ebben az esetben pusztán azt kell meghatározni, hogy mennyi kibocsátási egységet osszon ki a tagállam az adott létesítmény számára. Ennek meghatározására az alábbiakban három módszert mutatok be.

#### 10.1.2.1. Grandfathering

Az ún. „*grandfathering*” esetében a kiosztandó kibocsátási egységek meghatározása a jelenlegi, az ún. *status quo* kibocsátások alapján történik. Azaz, az adott kibocsátó az első kiosztáskor annyi kibocsátási egységet kap, amennyi a jelenlegi kibocsátásainak fedezéséhez szükséges. Ebben az esetben tehát az irányadó időpont a jelen vagy a közvetlen múlt. Ennek a módszernek a háttéré-

<sup>95</sup> KERTH, Y.: i. m. 203. p.

<sup>96</sup> A szerzett jogok védelmére, mint alapgogra egy későbbi fejezetben részletesen visszatérek.

ben az a gondolat húzódik meg, hogy a kibocsátónak joga van a kibocsátáshoz, amelyet a kibocsátási egységek kiosztásával most számára pusztán „okiratba” foglalnak.<sup>97</sup>

Ennek a módszernek az az előnye, hogy biztosítja a „rég” kibocsátók számára szerzett jogaik gyakorlását. Az „új” kibocsátók tekintetében azonban éppen az jelenti a hátrányt, hogy ők még nem rendelkeznek semmilyen felhasználható információval, illetve adattal a kibocsátásaikról, amely alapján a számukra kiosztandó kibocsátási egységek mennyiségét meg lehetne határozni. A módszernek további hátránya, hogy az üzemeltetők az ún. korai beruházásaikra tekintettel kevesebb kibocsátási egységet kapnak, mint amennyit kaphattak volna, ha korábban ilyen kibocsátás-csökkentő beruházást nem hajtanak végre. Akár akként is fogalmazhatunk, hogy ez a módszer ezeket a korai beruházókat „megbünteti”, amikor a beruházásaik folytán kevesebb kibocsátási egységet biztosít a számukra. A módszer másik igen nagy hátránya, hogy a klímapolitikai célok megvalósulása szempontjából nem túl vonzó megoldás, hiszen ha a kibocsátók csakugyan annyi kibocsátási egységet kapnak, amennyi a kibocsátásaik fedezéséhez szükséges, akkor egyrészt semmi sem sarkallja őket további kibocsátás-csökkentő beruházások megtételére, másrészt az egységek piaca nem tud kialakulni és működni sem, mivel gyakorlatilag nem lesz kereslet a piacon.

#### 10.1.2.2. Benchmarking<sup>98</sup>

Az előző *grandfathering* módszerrel ellentétben a „*benchmarking*” megoldásnál nem egy meghatározott időpont jelenti a kiindulási pontot, hanem egy meghatározott technikai szint vagy standard. Az illetékes hatóságok ebben az esetben általánosan állapítják meg, hogy egy meghatározott kapacitású, meghatározott technikai és környezetvédelmi felszereltségű létesítmény mennyi kibocsátási egységet kapjon. A módszer előnye, hogy az „új” kibocsátók (belépők) nem kerülnek hátrányos helyzetbe a „rég” kibocsátókkal szemben. A megoldásnak azonban mindenképpen egyik nehézsége a megfelelő szint vagy standard megválasztása, amely alapján megfelelő mennyiségű kibocsátási egység osztható ki a létesítmények részére. A megfelelő szint megválasztása azért is ütközik nehézségekbe, mert rendkívül nehéz összehasonlítani a különböző gyártási technológiák és kapacitások kibocsátásait.

<sup>97</sup> Vö. BADER, P.: i. m. 22. p.

<sup>98</sup> Teljesítménymutató.

## 10.2. A kiosztás módjára vonatkozó közösségi szabályozás kialakulása

### 10.2.1. Az Irányelv-Javaslat szerint

Az első kereskedési időszakra (2005–2007) az Irányelv-Javaslat<sup>99</sup> valamennyi tagállamra kötelezően az ingyenes kiosztást írta elő,<sup>100</sup> az ún. *grandfathering* módszer alkalmazásával, amely a legalkalmasabbnak tűnt az első időszak pilóta jellegére tekintettel. Az Irányelv-Javaslat elkészítése során az ingyenes kiosztás mellett szó volt még az ún. *auctioning*, azaz az árverés útján történő kiosztásról és a „*grandfathering*” mellett az előbbieken ismertetett *benchmarking*<sup>101</sup> alapuló módszerről is.

A 2008-tól kezdődő kereskedési időszakra vonatkozólag az Irányelv-Javaslat – a döntést későbbre halasztva – a kiosztás módját nem szabályozza. A Bizottság álláspontja szerint erről akkor lehet érdemben dönteni, amikor az első kereskedési időszak tapasztalatainak értékelése megtörtént. Így az Irányelv-Javaslat 10. cikk (2) bekezdése rendkívül bölcsen a 2008-tól kezdődő időszakra „pusztán” a *harmonizált* szabályozást írta elő.<sup>102</sup>

### 10.2.2. A Parlament állásfoglalása

Az Európai Parlament 2002. október 10-ei állásfoglalásában<sup>103</sup> tette közzé a Bizottságtól eltérő álláspontját, melyben az ingyenes kiosztással szemben az ún. *hibrid módszert* preferálta, amely mind az ingyenes, mind a visszterhes megoldás jegyeit magán hordozza. Ennek megfelelően a parlamenti javaslat lényege, hogy a kibocsátási jogok első kiosztásakor az egységek 15%-át visszterhesen, a maradék 85%-ot pedig ingyenesen osztanak ki.<sup>104</sup> Bár a Parlament ebben az állásfoglalásában rögzített módosító javaslata nem kapta meg a szükséges többséget, de végül a tagállamok 2008-tól a kibocsátási egységek legfeljebb 10%-át árverés útján értékesíthetik.

---

<sup>99</sup> KOM(2001) 581 endg. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (Irányelv-Javaslat).

<sup>100</sup> Irányelv-Javaslat 10. cikk (1) bekezdés.

<sup>101</sup> Teljesítménymutatókon alapuló módszer.

<sup>102</sup> Irányelv-Javaslat 10. cikk (2) bekezdés.

<sup>103</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (KOM(2001) 581 – C5-0578/2001 – 2001/0245(COD)) 2002/10/10. HL C 279 E, 2003. 11.20., 18. p.

<sup>104</sup> Entwurf einer legislativen Entschliessung vom 13. September 2002, Parlamentsdokument A5-0303/2002, Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt vom 5. Juni 2002, 105. p.

### 10.2.3. A közös álláspont

A közös álláspont szerint a tagállami létesítmények (üzemeltetői) az első kereskedési időszakban ingyenesen kapják meg valamennyi kibocsátási egységet, míg a második kereskedési időszakban legalább a kibocsátási egységek 90%-ához ingyen juthatnak.<sup>105</sup>

### 10.2.4. A kompromisszumos megoldás

Végül az Európai Parlamentnek a második olvasatban 2003 júliusában megfogalmazott kompromisszumos javaslata nyert elfogadást, melynek megfelelően a hatályos szabályozás szerint az első kereskedési időszakban a kibocsátási egységek legalább 95%-a, míg a második kereskedési időszakban a kibocsátási egységek legalább 90%-a kerül ingyenesen kiosztásra. Ezzel megvalósulhat a részben ingyenes kiosztás, amely révén a szabályozás a tagállamok részére némi mozgásteret biztosít a kiosztás során, mégis az Irányelv arra megfogalmazása szerint ez a „legalább” azt is jelentheti, hogy adott esetben a tagállam a kibocsátási egységek akár 100%-át is ingyenesen osztja ki.<sup>106</sup> A részben ingyenes, részben visszerhesen történő kiosztás ugyanis könnyen vezethet a létesítmények számára a többi tagállambeli létesítményekhez képest versenyhátrányhoz, amennyiben a tagállamok a kiosztási lehetőségeikkel eltérő módon élnek (ingyenes és visszerhes is vagy csak kizárólag ingyenes). Mégis az elméletnél maradva, arra viszont nem tartalmaz az Irányelv semmilyen utalást, hogy adott esetben a vegyes kiosztás (csak 95% ingyenesen) esetében a maradék, nem ingyenesen kiosztásra kerülő 5% kibocsátási egység milyen módon kerüljön kiosztásra. A Közösség egyéb kapcsolódó dokumentumaiból<sup>107</sup> mégis arra lehet

<sup>105</sup> Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 28/2003 vom 18. März 2003, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (HL C 125 E, 2003.05.27., 72. p.)

<sup>106</sup> Az első kereskedési időszak vonatkozásában Németország is így döntött. Lásd Nationaler Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland 2005-2007 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Berlin, 31. März 2004, 5. p. Még Ausztria az első kereskedési időszakban a kibocsátási egységek 99%-át osztja szét térítésmentesen a létesítmények üzemeltetői között. Lásd: Nationaler Zuteilungsplan für Österreich gemäß § 11 EZG 31. März 2004 mit Ergänzungen vom 7. April 2004 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 11. p.

<sup>107</sup> EP-Document A5-0207/2003, 10. p., Änderungsantrag 6 Begründung. „[...]Das EP schlug vor, diese Zuteilung im ersten wie im zweiten Teil der Laufzeit der Richtlinie nach einem gemischten Verfahren durchzuführen, das auf der kostenlosen Zuteilung beruht, jedoch einen kleinen Anteil Versteigerung (15%) umfasst.[...], valamint Reference: IP/03/931 Date: 02/07/2003 IP/03/931 Straßburg, den 2. Juli 2003 Handel mit Treibhausgasemissionen – Kommissarin Wallström begrüßt die Einigung als Durchbruch im Klimaschutz. „[...] Zuteilung von Emissionszertifikaten: Die Möglichkeit der Versteigerung wurde auf den ersten Zeitraum der Regelungsanwendung ausgedehnt. Den Mitgliedstaaten steht es nun frei, im ersten Zeitraum

következtetni, hogy ezek vonatkozásában az árverés útján történő kiosztás az irányadó, azonban a szabályozás a tőzsdei értékesítés lehetőségét sem zárja ki.

Persze a „maradék” kibocsátási egységek fix áron, illetve tőzsdei úton történő értékesítésével szemben sincs közösségi rendelkezés, így álláspontom szerint a tagállamok tetszőlegesen akár ezeket a kiosztási módokat is választhatják, bár az említettek alapján ez az első kereskedési időszakban nem valószínű, míg a második kereskedési időszakban a fix ár alkalmazása már annál inkább megvalósíthatóvá válik, hiszen ekkor a fix ár meghatározásához már némi alapot nyújt az első időszakban kialakult ár. Ennek alkalmazására azonban kizárólag a Nemzeti Kiosztási Tervben történt rögzítést követően, a Bizottság jóváhagyását követően kerülhet sor.

A Közösség által elfogadott szabályozással kapcsolatban elmondható, hogy míg a közgazdasági irodalom az árverés útján történő kiosztást támogatja, addig jogi szempontból nem ez a megoldás tekinthető a legmegfelelőbbnek. Az igaz, hogy az egyenlő bánásmód elvét figyelembe véve mindenképpen ez a helyes megoldás, ám nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy ez a kiosztási mód nem veszi figyelembe a „rég” kibocsátók szerzett jogait. Így a kibocsátási egységek 100%-ban árverés útján történő értékesítését – mint lehetséges megoldást – nem igen vehetjük számításba. Ennek tükrében mindenképpen örvendetesnek tekinthetjük a szinte 100%-ban ingyenesen történő kiosztást. Ennek a döntésnek a háttérében áll minden bizonnyal az is, hogy ez a megoldás tűnt a legkevésbé vitathatónak és ezáltal politikailag (is) az összes közül a legelfogadhatóbbnak. Hiszen amennyiben a „rég” kibocsátók az esetleges árverés útján történő kiosztással szemben – jogaik érvényesítése érdekében – bírósági utat vettek volna igénybe, ezzel nagyban késleltethették volna a rendszer megindítását.

Habár az Irányelv 10. cikke konkrétan „*A kiosztás módja*” címet viseli, mégsem tartalmaz arra vonatkozóan rendelkezést, hogy a tagállam a kibocsátási egységeket hogyan ossza ki az érintett kibocsátók között.

Az ún. *hibrid módszerként* bevezetésre került kiosztási mód (részben ingyenesen, részben árverés útján) jól mutatja a kiosztás módja körüli vitákat, melynek eredményeként született meg ez a kompromisszumos megoldás. Ahogy már a fentiekben kitértem rá: aligha valószínűsíthető, hogy ezzel a kettős megoldással a tagállamok ténylegesen élni is fognak, így a kettős lehetőség inkább csak papíron marad, míg ténylegesen csak az ingyenes kiosztás valósul meg.

Lényeges hiányossággként emelem ki továbbá, hogy nem derül ki egyértelműen a rendelkezésből, hogy a jogalkotó a 95%-os illetve a 90%-os arányt mire vonatkoztatva képzelte el? Nagyon valószínűnek tűnik az az értelmezés, amely szerint az egyes kibocsátóknak kiosztandó kibocsátási egységek vonatkozásában kell alkalmazni ezt a százalékos arányt. Ez következtethető ki a 10. cikk

---

(2005-07) bis zu 5 % und im zweiten Zeitraum (2008-12) bis zu 10 % der Emissionszertifikate zu versteigern. Der Rest wird kostenlos zugeteilt. [...]” letölthető:

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/931&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

szóhasználatából is, amely „az egységek legalább 95%-áról” és nem a kibocsátási egységek összmenyiségének 95%-áról rendelkezik. Annál is inkább elfogadható ez az értelmezés, mert csak ebben az esetben biztosítható a jogszerű eljárás az egyes kibocsátókkal szemben, különben nem lehetne biztosítani, hogy az egyes kibocsátók ugyanolyan mértékben részesüljenek az ingyenes kiosztásból.

A tagállamok végül a kiosztás során maguk dönthetnek arról, hogy melyik módszer (*benchmarking* vagy *grandfathering*) alapján számítják ki az egyes létesítmények részére kiosztandó egységeket, amely döntésüket a nemzeti kiosztási tervben indokolniuk kell, hiszen a Bizottság csak ennek ismeretében dönthet annak jóváhagyásáról. Azon tagállamok esetében, amelyek a nemzeti kiosztási terveikben rendelkeznek a „korai beruházások” figyelembevételéről, e beruházások értékelésére a legoptimálisabb megoldásnak a technikai referencia-módszerekre alapuló *benchmarking* módszer választása tűnt.

Végül meg kell említeni az Irányelv 29. cikkét, az ún. „*méltányossági klauzulát*”. A létesítmények üzemeltetői, akik rajtuk kívül álló okok folytán kerültek olyan helyzetbe (*vis maior*), amelyben további kibocsátási egységre van szükségük, a *vis maior* mértékének megfelelő kibocsátási egység iránti kérelemmel fordulhatnak a Bizottsághoz, amely mérlegeli, hogy valóban fennáll-e a *vis maior*. Amennyiben igen, akkor engedélyezi az adott tagállamnak, hogy az adott létesítmény üzemeltetőjének ingyenesen többlet-kibocsátási egységet utaljon át. A visszaélések elkerülése érdekében a *vis maior* keretében kiutalt egységek azonban nem ruházhatók át.

A túlnyomórészt ingyenes kiosztás tehát biztosítja a „rég” kibocsátók érdekeit, egyúttal a *benchmarking* módszer pedig védi az „új” belépők érdekeit, valamint a korai beruházásokra is tekintettel van.

### 10.3. A kibocsátási egységek kiosztása

A tagállam által elkészített és a Bizottság által jóváhagyott nemzeti kiosztási terv tartalmazza, hogy az adott tagállam melyik létesítmény számára mennyi kibocsátási egységet oszt ki az adott kereskedési időszakra.

Legkésőbb 3 hónappal a kereskedési időszak megkezdését megelőzően ki kell osztani (*kiosztás*) a kibocsátási egységeket, azaz az erről szóló végleges döntést legkésőbb eddig az időpontig meg kell hozni annak érdekében, hogy a kereskedelem hatálya alá tartozó létesítmények üzemeltetői megfelelően tervezhessék az ezzel kapcsolatos gazdasági intézkedéseiket. Ettől a kiosztástól meg kell különböztetni a kereskedési időszak megkezdését követően történő tényleges *kiadást* (*tényleges kiosztást*), jöllehet ez sem kézen-közön történik, hanem elektronikusan vezetett számlákon való jóváírással.



## 11. A nemzeti kiosztási terv

### 11.1. Általánosságban

Annak megállapítása, hogy az adott üzemeltető mennyi kibocsátási egységet kap az ún. *allokáció* (kiosztás) során, a nemzeti kiosztási tervben történik, melyet valamennyi tagállam maga készít el.<sup>108</sup> Ebből a tervből derül ki továbbá az is, hogy az adott tagállam összesen mennyi kibocsátási egységet szándékozik kiosztani és azt milyen módon teszi.<sup>109</sup>

A nemzeti kiosztási terv tehát két döntést foglal magában: *egyrészt* ebben kerül meghatározásra az adott kereskedési időszakra vonatkozóan a kibocsátási egységek összmenyisége, *másrészt* pedig arról kell dönteni, hogy az egyes létesítményi üzemeltetők mennyi kibocsátási egységet kapjanak. Az egyes kibocsátási egységek az adott kereskedési periódus teljes időtartamára érvényesek, jöllehet azokat évenként tárgyév február 28-ig osztják ki,<sup>110</sup> lehetővé téve ezzel a létesítmények üzemeltetői számára az átláthatóságot a kibocsátási egységeik felett, valamint megakadályozva ez által a kereskedési időszak végén történő kényszerű áremelkedést.<sup>111</sup> Az viszont nem került szabályozásra, hogy vajon minden évben azonos számú kibocsátási egység kerül-e kiadásra, így a tagállamok feladata marad annak eldöntése, hogy évente mennyi kibocsátási egység kerüljön kiadásra a kiosztható kibocsátási egységek összmenyiségének, illetve az egyes létesítményeknek a teljes kereskedési időszak alatt kiosztható mennyiségből, azaz a Bizottság által jóváhagyott nemzeti kiosztási tervnek megfelelően.

A tagállam az elkészített kiosztási tervről értesítést küld a Bizottság szabályozási bizottságának<sup>112</sup> abból a célból, hogy az megvizsgálja, hogy a terv összhangban áll-e az Irányelv III. mellékletében rögzített – a nemzeti kiosztási tervekre előírt – követelményekkel, az Irányelv 10. cikkével, valamint az egyéb

<sup>108</sup> Irányelv 9. cikk (1) bekezdés.

Magyarországnak az első kereskedési időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási tervének végleges változatát a 66/2006. (III. 27.) Kormányrendelet tartalmazza.

<sup>109</sup> Irányelv 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>110</sup> Irányelv 11. cikk (4) bekezdés.

<sup>111</sup> A Bizottság ezen álláspontját lásd „Replies to some frequently asked questions on the EC emissions trading proposal” 4. p. „Why shall the allocation of allowances be made in practice from year to year (Article 11(4))? Would it not be possible to give each installation their emission quotas for the entire Commitment Period already in the beginning of the period? Article 11(4) does not specify the proportion of allowances which Member States are to issue each year, as Member States should have the flexibility to issue a higher proportion of allowances in the first years of the period if they so wish. Annual issue, in conjunction with annual surrender, should ensure that operators keep a good understanding of their emissions trajectory which will avoid the occurrence of price spikes at the end of the 3 or 5-year period.” Letölthető:

[http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emissions\\_faq.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emissions_faq.pdf)

<sup>112</sup> Regulatory committee: A Tanács a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozata alapján.

közösségi jogszabályokkal. A vizsgálat eredményétől függően a Bizottság 3 hónapon belül a tervet teljesen vagy részben elutasíthatja vagy jóváhagyhatja.<sup>113</sup>

Ha a nemzeti kiosztási terv az EK-Szerződés 88. cikke<sup>114</sup> értelmében mégis állami támogatást irányoz elő, úgy a tervet egyébként is be kell nyújtani az EK-Szerződés 88. cikke szerint a Bizottságnak.<sup>115</sup>

Abban az esetben, ha a Bizottság a nemzeti kiosztási tervről szóló értesítést elutasítja, a 11. cikk szerinti döntést a tagállam csak akkor hozhatja meg, ha a Bizottság által javasolt módosításokat elfogadta és a nemzeti kiosztási terven azokat átvezette. Ennek tükrében az Irányelv 11. cikke szerinti döntés pusztán deklarativ hatályú, hiszen a 9. cikk szerint elkészített nemzeti kiosztási terv erre vonatkozóan már valamennyi részletet rögzíti, jöllehet csak akkor hozhatja meg a tagállam ezt a döntését, ha a Bizottság a nemzeti kiosztási tervről szóló értesítését jóváhagyta.

A nemzeti kiosztási tervvel szemben támasztott követelményeket az Irányelv 9. cikk (1) bekezdése,<sup>116</sup> valamint III. melléklete rögzíti, amely alapján annak *objektív és átlátható* kritériumokon kell alapulnia. Erre vonatkozóan a Bizottság 2004. januárjában megjelent közleményében<sup>117</sup> kidolgozta a III. mellékletben felsorolt követelmények végrehajtásához szükséges iránymutatásokat.

### *11.2. A nemzeti kiosztási terv elkészítésével szemben támasztott közösségi követelményekről általában*

Az adott időszakra kiosztandó – a nemzeti kiosztási tervben meghatározott – kibocsátási egységek összegének összhangban kell állnia az adott tagállamnak a burden sharing agreement<sup>118</sup> és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátás-

<sup>113</sup> Magyarország a 2005–2007. időszakra vonatkozó, a 2003/87/EK irányelv 9. cikke (1) bekezdésének megfelelően elkészített nemzeti kiosztási tervéről 2004. október 8-án értesítette a Bizottságot. A Bizottság kérdéseire adott válaszként Magyarország a bejelentett tervet módosító és kiegészítő további információkat közölt 2004. december 9-én, 14-én és 15-én/ kelt leveleiben. Ennek alapján a Bizottság C(2004)5298 határozatában (2004. december 27.) a Magyarország által a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kiosztásáról benyújtott nemzeti kiosztási tervről, nem emelt kifogást a Magyarország által benyújtott nemzeti kiosztási tervvel szemben.

<sup>114</sup> 88. cikk (korábbi 93. cikk).

<sup>115</sup> Ezeket a terveket az 1993/389/EK határozat 8. cikke alapján létrehozott bizottság tárgyalja meg.

<sup>116</sup> A tervet tényszerű és átlátható követelményrendszerre kell alapozni, ideértve a III. mellékletben felsoroltakat, illetve a közvélemény észrevételeinek megfelelő figyelembevételét.

<sup>117</sup> Bizottsági Közlemény az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelvnek III. mellékletében felsorolt kritériumok, valamint a „vis maior” megállapíthatósága feltételei tagállami alkalmazásának elősegítéséről 2004.1.7., KOM (2003) 830 végül.

<sup>118</sup> A Tanács 2002/358/EK határozata (2002. április 25.) az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről (HL L 130, 2002.05.15., 1–3. p.)

csökkentési kötelezettségével (illetve annak kibocsátás-csökkentési ütemével). Emellett figyelembe kell venni egyfelől azt, hogy az Irányelv hatályán kívül eső forrásokból származó kibocsátásokhoz képest a fenti kibocsátási egységek a teljes kibocsátás mekkora hányadát képviselik, másfelől pedig a nemzeti energiapolitikát, végül az összmenyiségnek összhangban kell állnia az egyes nemzeti éghajlat-változási programmal.<sup>119</sup> A kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége nem lehet több, mint amennyi az Irányelv III. mellékletében meghatározott követelmények szigorú alkalmazásához valószínűleg szükséges. A kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségét össze kell hangolni tehát a tagállamok által vállalt hozzájárulások valós és tervezett előrehaladásának értékelésével, valamint a rendszer hatálya alá eső tevékenységek kibocsátás-csökkentési potenciáljával is, beleértve a technológiai potenciált is. A tagállamok a kibocsátási egységek kiosztását alapozhatják mind az egyes tevékenységek termékenkénti átlagos üvegházhatású gáz kibocsátására, mind az egyes tevékenységekben elérhető eredményekre.

Jelen tanulmányban a Közösség által a nemzeti kiosztási tervek elkészítésére vonatkozó követelményekre részleteiben – terjedelmi korlátokra tekintettel – nem térek ki.

Összességében azonban elmondható, hogy az Irányelv a tagállamoknak viszonylag széles mozgásteret biztosít a nemzeti kiosztási tervek elkészítésénél. Az eddigi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ezek a „puha” előírások mégsem könnyítik meg a tagállamok feladatát a nemzeti kiosztási terv elkészítésénél. Az Irányelv határozatlansága ezen a ponton európai szinten mindképpen szükségessé teszi az elkészített nemzeti kiosztási tervek kiegyenlítését, hogy a versenytorzítások elkerülhetők legyenek a kereskedelmi rendszeren belül.

## *12. A kibocsátási egységek visszaadása és a határidők*

Az érintett létesítmények üzemeltetőinek a tényleges kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet kell visszaadniuk az illetékes hatóság részére az Irányelv 6. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint a 12. cikk (3) bekezdése alapján legkésőbb a tárgyévet követő év április 30-áig. Az így leadott kibocsátási egységeket a 12. cikk (3) bekezdésének megfelelően törölni kell a rendszerből.

A 2005. január 1-jével kezdődő kereskedési időszak vonatkozásában a határidők a következők szerint alakultak:

A tagállamoknak legkésőbb 2004. március 31-ig kellett az első kereskedési időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási terveiket nyilvánosságra hozni, a Bizott-

<sup>119</sup> Magyarország ilyen éghajlatváltozási programot 2006. december 31-ig még nem készített.

ságnak, valamint a többi tagállamnak megküldeni,<sup>120</sup> jöllehet ennek a kötelezettségnek határidőn belül csak öt tagállam<sup>121</sup> tudott eleget tenni, további 3 tagállam<sup>122</sup> vonatkozásában a határidő lejártával a Bizottság ideiglenes kiosztási tervet tett közzé. Amennyiben a nemzeti kiosztási tervet egy tagállam nem nyújtja be határidőn belül a Bizottságnak, úgy az az Irányelv 9. cikk (1) bekezdésébe ütköző magatartást tanúsít, melynek következtében a Bizottság a mulasztó tagállammal szemben szerződészegés miatt eljárást indíthat. Tekintettel azonban a hosszú eljárási időre, ez aligha vezetett volna gyors jogorvoslathoz.

A tagállamok késlekedése a nemzeti kiosztási tervek – Bizottsághoz történő – benyújtásával könnyen az érintett tagállamok kibocsátás-kereskedelemben bevont vállalatainak versenyhátrányát eredményezheti.

A Bizottság a hozzá benyújtott nemzeti kiosztási tervek vonatkozásában megvizsgálja, hogy az adott nemzeti kiosztási terv összeegyeztethető-e az Irányelv és az EK-Szerződés előírásaival. Ennek során különösen fontos vizsgálati szempont, hogy az adott nemzeti kiosztási terv összhangban áll-e a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségekkel (azaz, hogy az adott tagállam a kötelezettségvállalásának megfelelő mértékű csökkentést irányoz-e elő) valamint, hogy az nem torzítja-e a belső piacon belüli versenyt. Amennyiben a Bizottság módosító javaslatokkal él, az érintett tagállam csak akkor oszthatja ki kibocsátási egységeket, ha a létesítmények üzemeltetői ezeket a módosításokat elfogadják.<sup>123</sup>

2006. április 30-ig kell az üzemeltetőknek a 2005. évi kibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet leadni az illetékes hatóságok felé. Így fennállhatott az a helyzet is, hogy 2006 márciusában és áprilisában az üzemeltetők birtokában volt a 2005-re és a 2006-ra kiosztott éves kontingensnek is. Tekintettel arra, hogy a kibocsátási egységek – függetlenül attól, hogy konkrétan melyik éves kontingens keretében kerültek kiosztásra – az egész kereskedési időszakra érvényesek, aligha jelenthet nehézséget az üzemeltetők számára a kibocsátásaiknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egység visszaadása. Ezzel a kibocsátásukból eredő kötelezettségeiket – azaz hogy a kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adjanak le – akár maguk előtt tolva működhetnek tovább a kereskedelem alá vont létesítmények. Ugyanez a helyzet áll fenn a 2007. évi kibocsátási egység leadási kötelezettség vonatkozásában is. A probléma akkor csúcsosodhat ki, amikor az első kereskedési időszak végén 2008. április 30-ig a kibocsátóknak a kibocsátásuknak megfelelő számú kibo-

<sup>120</sup> Lásd Irányelv 9. cikk (1) bekezdés 4. mondatát.

<sup>121</sup> Dánia, Németország, Finnország, Írország és Ausztria.

<sup>122</sup> Nagy-Britannia, Hollandia, Portugália, továbbá Lettország ideiglenes terve is elkészült eddigre.

<sup>123</sup> A Bizottság által a nemzeti kiosztási tervek jóváhagyása illetőleg módosítása tárgyában hozott határozatainak megsemmisítése tárgyában eddig két tagállam és két vállalat nyújtott be keresetlevelet az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságához: Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága T-178/05; Német Szövetségi Köztársaság T-374/04; Szlovák acélipari társaság: T-489/04; Német energetikai cég: T-387/04.

csátási egységet kell leadniuk, mert jöllehet ekkor a kibocsátók birtokában két évnek megfelelő kontingens lesz továbbra is – ahogyan az előzőekben is – viszont ekkor azok már két különböző kereskedési időszakból származnak. A kibocsátók így szokást teremthetnek abból a gyakorlatból, hogy a következő évre kiosztott kibocsátási egységeikkel teljesítik az előző évi kibocsátásaikhoz kötődő kötelezettségeiket. Ezt a fajta „*elébenylást vagy kölcsönzést*” (ún. borrowing) azért is lenne célszerű elkerülni, mert az ilyen magatartást tanúsító létesítmény-üzemeltető a kereskedési időszak végén kizárólag a piacon tudja a hiányzó kibocsátási egységeket megvásárolni, ezáltal a súlyos terhet jelentő büntetést<sup>124</sup> elkerülni. Amennyiben azonban a kereskedési időszak végén ilyen helyzetbe több kibocsátó is kerül, akkor az közgazdaságilag nem teszi költséghatékonnyá az emissziókereskedelemmel megvalósuló klímavédelmet, hiszen ebben az esetben a növekvő kereslettel a kibocsátási egységek ára is emelkedni fog.

### 13. A közös teljesítés (Pooling)

A közös teljesítésről (pooling) szóló rendelkezések is azok közé a rendelkezések közé tartoznak, amelyek csak a „*közös állásponttal*”<sup>125</sup> kerültek be az Irányelv végleges szövegébe. Az Irányelv hatálya alá tartozó kibocsátóknak lehetőségük van arra, hogy az Irányelv I. mellékletének értelmében azonos tevékenységet folytató létesítmények közös teljesítést vállaljanak (közös teljesítést vállaló csoport) az első és/vagy második kereskedési időszakra.<sup>126</sup> A közös teljesítést az illetékes hatóságnál kell kérelmezni, majd az továbbítja azt a Bizottság felé, amelynek három hónapon belül kell határoznia a kérelemről. Az Irányelv szövegéből nem derül ki, hogy a tagállamok az egyes esetekben vagy általánosan engedélyezhetik-e a közös teljesítést.<sup>127</sup> A közös teljesítést vállaló csoportnak ki kell neveznie egy megbízottat, aki felel a kibocsátásoknak megfelelő mennyiségű kibocsátási egység átadásáért. Ez azt is jelenti, hogy a kiosztáskor a megbízott kapja meg a közös teljesítést vállaló csoport tagjainak járó kibocsátási egységeket. Így a kibocsátási egységek leadásának hiányában őt terhelik a szankciók is.

Érdemes megjegyezni, hogy a közös teljesítés intézménye német kezdeményezésre került be a közösségi szabályozásba, amely egy közös nemzeti teljesí-

<sup>124</sup> A szankciókról bővebben lásd a 14. alfejezetet!

<sup>125</sup> Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 28/2003 vom 18. März 2003.

<sup>126</sup> A magyar szabályozás is megengedi közös teljesítési csoportok alakítását, mindazonáltal ilyen csoportok működéséhez a Bizottság jóváhagyására is szükség van. Lásd a 2005–2007 közötti időszakban az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmére vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv és Nemzeti Kiosztási Lista kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól szóló 66/2006. (III. 27.) Korm. Rendelet I. mellékletének 12. pontját.

<sup>127</sup> Irányelv 28. cikk (1) bekezdés: „a tagállamok [...] engedélyezhetik [...]”

tést képzelt el. Ennek lényege az lett volna, hogy az állam kapta volna a megbízott és felelős szerepét. Mivel azonban ez a gondolat igencsak nehezen egyeztethető össze a sokszínű és aktív kibocsátási jogok kereskedelmével és annak piacával, a rögzítésre került „enyhébb” változat mellett döntött a jogalkotó.<sup>128</sup>

A hatályos szabályozás szerint a közös teljesítésben való részvétel önkéntes, melynek során a résztvevők közösen jelölik ki a megbízottat. Igen fontos a megbízottra vonatkozó felelősségi szabályok értelmezése. Az Irányelv szerint nemteljesítés esetén a szankciók a megbízottat sújtják, azaz ő azok címzettje, mégis a szankciókat nem neki kell teljesítenie. Minden egyes a közös teljesítés csoportjához tartozó létesítményüzemeltető maga felel a kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egység visszaadásáért és a 16. cikk szerint így ő maga válik a szankciók címzettjévé. Azaz a megbízott és a létesítmény üzemeltetője együttesen felelnek az Irányelv 12. cikk (3) bekezdésben foglaltak teljesítéséért. Csak így biztosítható ugyanis, hogy az egyes kibocsátók ne a megbízott mögé bújva mentesüljenek a kötelezettségeik teljesítése alól.

A közös teljesítést a szabályozás 2012-ig (a Bizottság által) engedélyezi, amely lehetőséget főként a kisebb kibocsátók használnak ki, az igazgatási költségeik csökkentése érdekében.

#### 14. A rendszer ellenőrzése

A gyakorlatban a gazdasági eszközök a környezetvédelem területén nagyobb politikai elfogadottságnak örvendenek, mint a közigazgatási eszközök, mégsem lehet eltekinteni a rendszer ellenőrzésének szükségességétől. Ez főként azért is elengedhetetlen, mert ebben az esetben nem egy korábban már közigazgatási eszközökkel szabályozott területről van szó, hanem egy új területről, amely kapcsán elfogadtatásától függ annak jövőbeli sikere.

Azért, hogy az új ökonómiai eszköz bevaltsa a hozzá fűzött reményeket és azért is, hogy mind több befektető számára tegye vonzóvá, megbízhatóvá a kibocsátási egységekbe való befektetést, egy kiszámítható és jól ellenőrzött rendszerre van szükség.

Az ellenőrzésnek elsődlegesen a kibocsátott szennyező anyagok mennyiségére kell kiterjednie, hiszen ez alapján állapítható meg, hogy mennyi kibocsátási egységet köteles az adott létesítmény üzemeltetője az illetékes hatóságnak leadni. Ha az üzemeltetők nem a valóságnak megfelelően vallják be kibocsátásaikat, úgy a rendszer működése kerül veszélybe, ami könnyen vezethet ahhoz, hogy a kibocsátási egységek piacán befektetni szándékozók elállnak a befektetési szándékuktól. Hosszú távon a kibocsátás mennyiségének egzakt mérése és bevallása teremtheti meg a piacba fektetett bizalmat. Az ellenőrzésnek a fentiek tükrében azonban nem csak a *kibocsátások technikai ellenőrzésére* kell kiterjednie, hanem magának a piacnak a működésére is, azaz a tényleges kereskede-

<sup>128</sup> Lásd a német Pool-Modellt. KERTH, Y.: i. m. 221. p.

lemre is: a közösségi szabályozás a piaci struktúra kialakításának ellenőrzésére egyelőre nem ad lehetőséget, de a *tranzakciók feletti felügyeletet* biztosítja.

#### 14.1. A kibocsátások nyomonkövetése – a hitelesítés

Az Irányelv előírja, hogy a létesítmények üzemeltetői kötelesek a kibocsátásait nyomon követni és erről jelentést készíteni, az erre vonatkozó részletszabályokat a Bizottság 2004. január 29-én elfogadott iránymutatásában<sup>129</sup> tette közzé. Erre leginkább azért volt szükség, mert az Irányelv V. mellékletében rögzített követelmények igen általánosak, mindemellett nem vezetne egységes rendszer kialakításához, hogyha az általánosan megfogalmazott követelményeket az egyes üzemeltetők, illetve tagállamok eltérően értelmeznék.

A tárgyévét követő év március 31-éig az adott létesítmény üzemeltetője a mérés vagy számítás alapján történt ellenőrzés eredményeit az Irányelv V. mellékletében szereplő kritériumoknak megfelelően köteles hitelesíttetni. Az Irányelv 15. cikke szerint ezt a hitelesítést nem az illetékes hatóság végzi, így akár harmadik személy is elvégezheti azt, a hatóságot kizárólag értesíteni kell a hitelesítés megtörténtéről. Itt kell utalnunk az Irányelv-Javaslat 16. pontjára, amely szerint az Irányelv V. mellékletében felsorolt hitelesítési kritériumok alapján a szabályozás a tagállamokra bízta azt a döntést, hogy az illetékes hatóságokra vagy független szakértőkre bizzák a hitelesítést.<sup>130</sup> A hitelesítőnek azonban ez utóbbi esetben is meg kell felelnie az Irányelv V. melléklete 12. pontja szerinti minimális szakmai követelményeknek. Ilyen szakmai követelmény többek között, hogy a hitelesítő az üzemeltetőtől független személy legyen, aki a feladatát megalapozott, tárgyilagos és szakképzett módon látja el, valamint aki tisztában van az Irányelv rendelkezéseivel és a vonatkozó jogszabályokkal.<sup>131</sup>

Azáltal, hogy a hitelesítés nem az illetékes hatóság feladata, a hitelesítésre vonatkozó igazgatási eljárás kialakításának költsége sem terheli a tagállamot, amely a rendszer gazdaságos működését szolgálja. Nem megfelelő önellenőrzés esetében (amennyiben a létesítmény üzemeltetője nem tesz eleget a kibocsátások megbízható és hiteles ellenőrzési kötelezettségének) az üzemeltetőt 15. cikk (2) bekezdése szerinti szankciók terhelik: amíg az üzemeltető nem tesz eleget megfelelően a jelentéstételi kötelezettségének, addig nem ruházhat át további kibocsátási egységeket más személyekre. Továbbá a tagállam az ellenőrzés megbízhatósága érdekében határozhat akként is, hogy a hitelesítő személyeket illetve szervezeteket a tevékenységük megkezdése előtt akkreditálja, azaz az illeté-

<sup>129</sup> A Bizottság határozata az 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásainak nyomon követésére és jelentésére vonatkozó iránymutatások létrehozásáról (HL L 59, 2004.02.26., 1–74. p.)

<sup>130</sup> „[...] Der Vorschlag enthält ferner eine Liste verbindlicher Prüfkriterien, die in Anhang V aufgeführt sind. Diese überlassen den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob die Prüfung von ihren zuständigen Behörden oder von unabhängigen Sachverständigen durchzuführen ist, und wer für die Kosten dieser Prüfungen aufzukommen hat. [...]” (KOM(2001)581 endg., 15–16. p.)

<sup>131</sup> Szakértői szervekként többnyire műszaki felügyeleti szervek jöhetnek számításba.

kes hatóság meggyőződik azok alkalmasságáról és ennek alapján engedélyezi számukra ezt a tevékenységet vagy akár nyilvántartásbavételhez köti a tevékenységük megkezdését.

Az Irányelv szerint a tárgyévet követő év március 31-éig kell az előző évi kibocsátásról készített jelentés hitelesítését elvégeztetni. Az Irányelv nem egyértelmű megfogalmazását („minden év végét követően”) a határidő tekintetében a Bizottság akként értelmezi,<sup>132</sup> hogy a tagállamok az Irányelv átültetésével szabadon határozhatják meg a konkrét határidőt. Abban az esetben, ha a hitelesítést a tagállam az illetékes nemzeti hatóságra bízta, úgy mindenképpen célszerű a jelentések leadására olyan határidőt megállapítani, amely elegendő időt biztosít a hatóság számára, hogy azokat március 31-éig hitelesíteni tudja. Amennyiben pedig a tagállami szabályozás külső szakértőre bízta a hitelesítést, úgy az Irányelvben rögzített két határidő<sup>133</sup> egybe is eshet, hiszen akkor az üzemeltető a hatóság felé a már hitelesített jelentést nyújtja be.

A tagállami hatóságok a jelentéseket abban az esetben ellenőrzik, amennyiben feltételezhető, hogy a létesítmény üzemeltetője nem vagy nem pontosan tett eleget ennek a kötelezettségének. Ez azt jelenti, hogy a folyamatos ellenőrzés kötelezettsége nem terheli a tagállami hatóságokat, csak szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket végeznek.

#### 14.2. A kibocsátási egységek tranzakciója feletti felügyelet

A tranzakciók feletti felügyelet három szinten valósul meg:

Először is *tagállami szinten* a nemzeti kibocsátási egység-forgalmi jegyzéken keresztül: A tagállamoknak a kibocsátási egységek birtoklásának, átruházásnak, törlésének, valamint kiosztásának nyomomonkövetése érdekében létre kell

<sup>132</sup> „If a report from an operator has not been verified as satisfactory in accordance with the criteria set out in Annex V by 31 March each year for emissions during the preceding year, further transfers of allowances cannot be made until a report from that operator has been verified as satisfactory. How can it be possible for an operator to submit a report on the emissions during the calendar year at the end of that year? How can it be possible for the external verifiers to examine all reports and let some time for the authority to make decisions on the transfer of “spare” allowances to the next period by the end of March? “At the end of the year” does not mean the same as “by the end of the year”, but means the period following the end of the year. No specific date is specified, as Member States should be free to decide whether they wish to specify a certain date, within the overall parameters set by the Directive. These parameters are set by Article 15(1), which requires the report to have been verified by 31 March. Section 17 of the Explanatory Memorandum makes clear that Member States may decide whether the verification is done by their competent authorities or through independent verifiers. If a Member State decides that its competent authority will verify the report, it will want to specify an earlier date for the report to be given to the competent authority in its national implementing legislation. If independent verifiers are used, the verified report must be given to the competent authority by 31 March, or an earlier date if specified by the Member State.” „Replies to some frequently asked questions on the EC emissions trading proposal” 4. p. Letölthető: [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emissions\\_faq.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emissions_faq.pdf)

<sup>133</sup> Irányelv 14. cikk (3) bekezdés és a 15. cikk (2) bekezdése.



hozniuk és vezetniük kell egy tagállami kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket,<sup>134</sup> amely elektronikus adatbank formájában működik. Erre vonatkozóan a Bizottság 2004-ben fogadta el a 2216/2004/EK rendeletet,<sup>135</sup> amely általános rendelkezéseket, funkcionális és technikai specifikációkat, valamint karbantartási követelményeket állapít meg a közös adatelemeket egységesített adatbázisok formájában tartalmazó kibocsátási egység-forgalmi jegyzékekkel, a jegyzék-rendszerrel és a közösségi független ügyleti jegyzőkönyvvvel kapcsolatosan.

Második szintként a tagállami jegyzéken<sup>136</sup> túl a szabályozás előírja<sup>137</sup> az egységek kiosztását, átruházását és törlését nyilvántartó *független ügyleti jegyzőkönyv* létrehozását, melyet a Bizottság által kinevezett közösségi központi tisztviselő vezet<sup>138</sup>, annak érdekében, hogy valamennyi a tagállamokban végbe ment tranzakció automatikus ellenőrzése megvalósuljon. Ha az ellenőrzés során a központi tisztviselő szabálytalanságot észlel, értesíti az érintett tagállamot, amely a szabálytalanság rendezéséig nem jegyezheti be a kérdéses ügyletet vagy az érintett kibocsátási egységekkel kapcsolatos bármely más ügyletet, adott esetben szüneteltetve ezáltal a kereskedést.

Végül a felügyelet harmadik szintjeként a *nyilvánosság bevonása* akként valósul meg, hogy az átláthatóság biztosítása érdekében a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni a kibocsátási egységek kiosztásáról és a kibocsátások nyomon követésének eredményeiről szóló információkat, kivételt kizárólag a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstől szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben<sup>139</sup> meghatározott korlátozások jelentenek. A nyilvánosság bevonása valósul meg azzal is, hogy a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékeket a nyilvánosság számára az Irányelv 19. cikk (2) bekezdése szerint hozzáférhetővé teszik.

A tagállami jegyzékek, valamint a független ügyleti jegyzőkönyv felállításával nagy valószínűséggel elkerülhetőek a szabálytalanságok, amelyet csak tovább növel a nyilvánosság bevonása.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a tagállami jegyzékek útján kizárólag csak a kibocsátási egységekkel kapcsolatos tranzakciókat felügyelik, az egyéb piaci cselekményeket nem. Az Irányelv szándékosan hagyja nyitva a piacon közreműködő brókerek, ügynökségek, közvetítők tevékenységeinek szabályozását. Így arra tekintettel, hogy az Irányelv nem szabályozza a piac struktúráját, nem is lehetséges az azt felügyelő mechanizmusok kialakítása. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy erre a későbbiekben ne lenne szükség. A szabályozás azonban

<sup>134</sup> Irányelv 19. cikk.

<sup>135</sup> A 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti kibocsátásforgalmi-jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről szóló 2216/2004/EK rendelet (HL L 386, 2004.12.29., 1–77. p.)

<sup>136</sup> Az egyes tagállami jegyzékek elérhetőségének listája letölthető: <http://ec.europa.eu/environment/ets/registrySearch.do>

<sup>137</sup> Irányelv 20. cikk.

<sup>138</sup> Community Independent Transaction Log (CITL).

<sup>139</sup> HL L 41., 2003.2.14., 26. p.

először a magánszektorra bízva a rendszerbe történő bekapcsolódás kialakítását, majd a megfelelő tapasztalatok birtokában feltehetően nem hagyja azt a jövőben szabályozatlanul.

### 15. Szankciók

Az ellenőrzésre vonatkozó egyetlen rendelkezés sem lehet elég hatásos megfelelő szankciók nélkül. A fentiekben ismertetettek szerint a piaci struktúra kialakítására nem találunk közösségi rendelkezéseket az Irányelvben, így a szankciókra vonatkozó szabályok között sincsenek olyanok, amelyek a piaci struktúrára határoznának meg szankciókat.

Alapvetően az Irányelv 16. cikk (1) bekezdése kötelezi a tagállamokat, hogy alkossák meg a nemzeti rendelkezések megsértésével szemben alkalmazandó szankciókról szóló szabályokat, melyeknek „*hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek*” kell lenniük.

Az Irányelvben<sup>140</sup> speciális szankció került meghatározásra arra az esetre, amennyiben az üzemeltető a kibocsátási fedezésére nem adott át elegendő mennyiségű kibocsátási egységet. Ebben az esetben az üzemeltetőt pénzbüntetés terheli, melynek mértéke előre meghatározott.<sup>141</sup> A bírság megfizetése az üzemeltetőket nem mentesíti annak kötelezettsége alól, hogy a többletkibocsátásnak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adjanak át a rákövetkező naptári évre vonatkozó egységek átadásakor. Tehát az üzemeltető nem tudja megváltani a bírság megfizetésével az egységek átadásának kötelezettségét, hanem azok későbbi leadása mellett kell a bírságot megfizetnie. Ezen túlmenően közzé kell tenni azoknak az üzemeltetőknek a nevét,<sup>142</sup> akik nem tartják be az Irányelv rendelkezéseit.<sup>143</sup>

További szankció az üzemeltetőkkel szemben arra az esetre, ha nem nyújtják be március 31-ig az azt megelőző évben történt kibocsátásaikra vonatkozó jelentést, hogy mindaddig nem jogosultak részt venni a kereskedelembe, amíg ennek a kötelezettségüknek előírászerűen eleget nem tesznek.

Ezekkel az előírásokkal az Irányelv megeremtetette a rendszer hatékony ellenőrzési feltételeit legalább az abban részt vevő vállalatok számára, amely a klíma védelme mellett a kereskedelmi rendszer hitelességét is szolgálja. Kétséges azonban, hogy a mulasztó tagállamokkal szemben rendelkezésre álló eszközök elégségesek lesznek-e. Ilyen eszköz velük szemben az EK-Szerződés 226.

<sup>140</sup> Irányelv 16. cikke.

<sup>141</sup> Visszaadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenérték után 100 EUR. A 2005. január 1-jével kezdődő hároméves időszak folyamán a tagállamok alacsonyabb mértékű, a létesítmény által kibocsátott, de az üzemeltető által átadott egységekkel nem fedezett szén-dioxid tonna-egyenérték után 40 EUR többlet-kibocsátási bírságot alkalmaznak.

<sup>142</sup> „Name and shame”

<sup>143</sup> GIESBERTS, L. – HILF, J. szerint a tagállamoknak egyfajta pellengérállítási kötelezettségük van (i. m. 54. p.)

és 227. cikke szerinti szerződésszegés miatt indított eljárás. Ez azonban az eljárás hosszú időtartamára tekintettel aligha biztosíthatja kielégítően a kibocsátási kereskedelmi rendszer megbízható működését. Kíváncos lenne a mulasztó tagállamokkal szemben a hatékonyabb szankciók bevezetése, amely eszközökről az Irányelv következő módosítása alkalmával minden bizonnyal határozni kell.

### 16. Korai beruházások (Önkéntes kibocsátás-csökkentő beruházások)

Az Irányelv mind a korai beruházások, mind az „új” belépők vonatkozásában nélkülözi a részletszabályokat.

A hatályos szabályozás szerint a nemzeti kibocsátási tervben figyelembe vehetők a rendszer bevezetése előtti önkéntes kibocsátás-csökkentő beruházások (korai beruházások).<sup>144</sup> Ezek az előírások önmagában örvendetesek, mivel ennek hiányában a rendszer a korábbi kibocsátás-csökkentési beruházásokat „megbüntetné”, hiszen a kibocsátás-csökkentés kötelezettségét az új – a beruházást követő – kibocsátáshoz igazítaná és így nem érvényesülne a szennyező fizet alapelve sem és az érintett kibocsátók szerzett jogai is sérülnének. Magyarország ennek ellenére az első kiosztási tervében nem élt a korai beruházások figyelembevételének lehetőségével.

Jóllehet a korai beruházásokra vonatkozó rendelkezést a Bizottság fakultatívként értelmezte<sup>145</sup> – többek között Magyarország sem élt eddig a korai beruházások elismerésének lehetőségével – ez azonban nem egyeztethető össze a rendszer szellemével és az azonos bánásmód elvének követelményével. Így tehát az Irányelv III. mellékletének 7. pontjában a „figyelembe veheti” kifejezés helyett célszerűbb lett volna a „figyelembe kell venni” használata.

A szabályozás háttérében az a német álláspont áll, amely az első Irányelv-Javaslatot hosszú ideig alapvetően arra tekintettel utasította el, hogy a Német Szövetségi Köztársaságban az ezt megelőző időszakban jelentős volumenű beruházások történtek az ipari szektorban a klíma védelme érdekében, amire a többi tagállamban a becslések alapján ilyen volumenben nem került sor. A német érdekek figyelembevételét szolgálta a korai beruházások elismerésének az Irányelv-Javaslatba történő beépítése.<sup>146</sup> Ennek konkrét megvalósítása, az erre vonatkozó szabályozás kialakítása azonban a tagállamokra hárul. Kérdésként

<sup>144</sup> Lásd Irányelv-Javaslat III. melléklet 7. pontját.

<sup>145</sup> Mitteilung der Kommission über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates aufgelisteten Kriterien sowie über die Bedingungen für den Nachweis höherer Gewalt (KOM(2003)830), 17.p., 68. pont. „68. Kriterium 7 ist fakultativ und sollte, sofern es angewandt wird, dazu genutzt werden, die Menge der Zertifikate zu bestimmen, die einzelnen Anlagen zugeteilt werden.”

<sup>146</sup> ARNDT, H.-W. – FISCHER, K.: *Early actions beim Klimaschutz – Zur Anerkennung von Vorleistungen beim Emissionshandel*. et 2003/11, 704. p.

merül fel mindamellett, hogy mit kell „korai beruházás” alatt értenünk? Ennek definícióját ugyanis az Irányelv nem tartalmazza, még a jogszabály-előkészítő dokumentumokból sem tudhatunk meg többet. A Gazdasági és Szociális Bizottság a jogalkotási folyamat során azzal a javaslattal állt elő, miszerint a korai beruházások alatt az „adott létesítmény 1990 óta megtett kibocsátás-csökkentő erőfeszítéseit”<sup>147</sup> kell figyelembe venni. Ebbe a kategóriába tehát beletartozna valamennyi üzemi intézkedés, amellyel az érintett létesítmény CO<sub>2</sub>-csökkentést ért el, különös tekintettel a modernizálás révén elért kibocsátás-csökkentésekre. Ebből azonban még mindig nem derül ki, hogy az üzembezárást (mint kibocsátás-csökkentést), valamint a termeléscsökkentést is ebbe a kategóriába sorolhatjuk-e.

Az Irányelv továbbá nem tartalmaz kezdő időpontot a korai beruházások elismerésére. A tárgyaló felek e kérdésben konszenzusra törekedtek még akkor is, ha a korai beruházásokkal kapcsolatos szabályozás kialakítását a Közösség alapvetően tagállami hatáskörbe utalta. Kezdő időpontként 1990, záró időpontként pedig 2004 tűnt a legreálisabbnak.

Kérdés továbbá még, hogy elismerhetők-e azok a kibocsátás-csökkentő korai beruházások is, amelyeket részben vagy egészben közpénzből finanszíroztak?<sup>148</sup> Ebben a kérdésben különösen a Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy az ilyen beruházásokat nem lehet figyelembe venni, az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályokra tekintettel, holott maga az Irányelv erről nem szól. Mégis a Bizottság álláspontja mellett szól az is, hogy amennyiben ezeket a részben vagy egészben közpénzből finanszírozott kibocsátás-csökkentő beruházásokat az adott létesítmények elismertethetik, az a szabad verseny torzításához vezetne, hiszen az adott létesítmény kétszeresen részesülne kedvezményben. Ez persze csak abban az esetben áll fenn, ha ez a korábbi állami támogatási intézkedés is CO<sub>2</sub> csökkentő karaktert mutat fel. Azaz csak abban az esetben lehet az ilyen korai beruházások elismerését megtagadni, ha az állami támogatás és a CO<sub>2</sub>-csökkentés között közvetlen összefüggés áll fenn és ekkor is pusztán az állami finanszírozás mértékére, a létesítmény általi akárcsak részfinanszírozás mértékében azonban a korai beruházást ekkor is figyelembe kell venni.

<sup>147</sup> Opinion of the Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (COM(2001) 581 final - 2001/0245 (COD)) (2002/C 221/08). 2.19. Add the following to the end of the point (7): „Likewise, when allocating individual allowances, consideration shall be given to efforts made by the installation concerned to reduce emissions since 1990, and to the real possibilities for the sector and individual installation concerned to make additional efforts to reduce emissions.”

<sup>148</sup> Amennyiben ilyen esetben a korai beruházást nem tudná az adott létesítmény elismertetni, felmerül annak kérdése is, hogy az adott állam, amely a beruházáshoz az állami támogatást nyújtotta, nem ismeretetheti-e el azt a saját javára.

### *17. Az új belépők kérdése*

A nemzeti kiosztási tervben rendelkezni kell arról is, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmébe újonnan belépők – a kereskedési időszak megkezdését követően – hogyan részesüljenek a kibocsátási egységekből.

Az Irányelv III. melléklet (6) pontjából, illetve a 11. cikk (3) bekezdéséből még az sem állapítható meg, hogy az „új” belépők vonatkozásában a piachoz való hozzáférés biztosítása kötelező-e vagy sem, jóllehet az elfogadható értelmezés ebben az esetben is csak az lehet, hogy mind a „rég”, mind az „új” kibocsátók tekintetében egyformán biztosítani kell a piachoz, ezáltal a kibocsátási egységekhez való hozzáférést. Ezt az értelmezést támasztja alá az egyenlő bánásmód elve érvényesítésének kötelezettsége is. Ennek tükrében pedig az „új” kibocsátóknak biztosított kibocsátási egységeket is ugyanolyan arányban kell ingyenesen kiosztani, mint a „rég” kibocsátóknak. Erre vonatkozóan a jogalkotási folyamat során az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottságának volt egy javaslata, amely szerint az Irányelv 11. cikkét egy további bekezdéssel kellene kiegészíteni, amely szerint az „új” kibocsátók is a többi kibocsátóval azonos módon kapják meg a kibocsátási egységeiket.<sup>149</sup> Sajnálatos módon ezt a javaslatot a Parlament nem fogadta el.

### *18. A rendszer hatékonyságáról*

A kibocsátási jogok kereskedelmi rendszere hatékonyságának feltétele, hogy a tagállamok számára eddig igencsak vonzó potyautas magatartás – amely gátolná a rendszer működőképességét – megakadályozhatóvá váljon. Ez mindenek előtt a nemzeti kibocsátási korlátozások, az ellenőrzés és a szankcionálás mechanizmusainak pontos meghatározását feltételezi. Csak abban az esetben éri meg működtetni a rendszert (a hozzá kapcsolódó költségek mellett), amennyiben annak működőképessége és hatékonysága ebből a szempontból biztosítottá válik. E feltétel teljesülése mellett lehet képviselni a közigazgatási jogi előírások megfelelő leépítését, illetve visszaszorítását ezen a területen, amit kezdetekben kizárólag fokozatosan lehetne megtenni.

Politikai szinten a Közösséget az Irányelv miatt (a Javaslattal szemben már a Bizottságot is) számos kritika érte. Az ipar egyes szektorainak képviselői a

<sup>149</sup> EP-Dokument A5-0207/2003, 11. p., Änderungsantrag 7. 1a. Neue Marktteilnehmer erhalten für die in den Absätzen 1 und 2 genannten Zeiträume ihre Berechtigungen in gleicher Weise wie alle anderen Marktteilnehmer. Die Gesamtmenge der Berechtigungen wird für die in den Absätzen 1 und 2 genannten Zeiträume gemäß dem Verfahren des Artikels 9 Absatz 1a angepasst. Die Bestimmungen des vorliegenden Absatzes gelten für bestehende Marktteilnehmer, die eine Anlagenerweiterung vornehmen, in gleicher Weise wie für neue Marktteilnehmer. Die Anpassung erfolgt ein Jahr nach dem Marktzugang des neuen Teilnehmers, wobei auch stillgelegte Anlagen berücksichtigt werden.

rendszert teljességgel elutasítják, a kibocsátási jogok kereskedelmét „növekedésgátlóként”, „munkahelyek gyilkosaként”, illetve „az energiaigényes ipar gyárkapuinak becsukásának előmozdítójaként” aposztrofálják.

A Bizottság eredeti Javaslatát a kritikai észrevételek alapján részben (!) módosította.

Azonban a kritikák ellenére a Bizottság nem támogatta azt a módosító javaslatot, amely szerint a kibocsátási egységek kiosztására az elérhető legjobb technikák által támasztott követelményrendszer figyelembevétele mellett kellene sort keríteni. A Bizottság ebben az összefüggésben kifejezetten utal a rendszernek arra a sajátosságára, amely szerint annak a technológiai standardoktól és az üzemeltetők által választott technikától függetlennek kell maradnia. A Bizottság kifejezetten elutasította azt a módosító javaslatot is, amely szerint a kibocsátási egységek 15%-át árverés útján kellene értékesíteni. A Bizottság továbbra is azon az állásponton maradt, hogy az első kereskedési időszakban történő kiosztáskor az ingyenes kiosztást kell előnyben részesíteni. A rendszer kiterjesztését az alumínium-feldolgozó és a vegyipari létesítményekre a Bizottság csak abban az esetben tartja ésszerűnek, ha az irányelv hatálya a CO<sub>2</sub>-n kívül egyéb üvegházhatású gázokra is kiterjesztésre kerül. A korábbi kibocsátás-csökkentési teljesítmények „megjutalmazása” tárgyában a Bizottság nem kívánt állást foglalni, ezt a tagállamokra bízta, melynek során a szubszidiaritás elvére hivatkozott.

Az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszer bevezetésével az Európai Közöség és annak tagállamai a környezetjog egy új területére léptek. Az első hároméves kereskedelmi ciklust 2005–2007 között, mintegy próbaidőnek lehet tekinteni, melyet az Irányelv felülvizsgálata követ. Az Európai Bizottságnak a felülvizsgálat során különösen azt kell majd vizsgálnia, hogy mely további szektorokat lehet bevonni a kereskedelembe és mennyiben szükséges a kiosztási módszerek és a nemzeti kiosztási tervekre vonatkozó kritériumok további harmonizálása. A Kiotói Jegyzőkönyvre és egyidejűleg az első európai kereskedelmi időszak lezártaival kezdődő első kötelezettségvállalási időszakra vonatkozólag meg kell vizsgálni majd mindenképpen az európai és a nemzetközi kibocsátás-kereskedelmi rendszerek egymáshoz való viszonyát, valamint a projekt-alapú mechanizmusokból származó kibocsátási jóváírások kihasználásából eredő tapasztalatokat. Összességében ez a „learning-by-doing” időszak megfelelő alkalmat nyújt arra, hogy az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszer hiányosságai időben felismerésre és orvoslásra kerüljenek.

SZILVIA HORVÁTH

## DIE EINZELNEN DETAILS DER GEMEINSCHAFTLICHEN REGELUNG DES EMISSIONSHANDELS

(Zusammenfassung)

Der gemeinschaftliche Emissionshandel, als umweltökonomisches Instrument sichert für die Teilnehmer eine wirtschaftlich lockende Reduktionsmöglichkeit mit der Schaffung eines künstlichen Marktes und will eine Alternative gegen die bisher angewendeten ordnungsrechtlichen und finanziellen Instrumente bieten. Unsere Analyse hat eindeutig darauf hingewiesen, dass die Gemeinschaft dadurch einen grundsätzlichen Systemwechsel durchgeführt hat. Ob dieser Weg auch auf weitere umweltpolitische Bereiche zu adaptieren ist, kommt vor allem auf den Erfolg des Emissionshandels an. Durch die Internalisierung der Umweltkosten kann die Angelegenheit des Umweltschutzes zu einem wirtschaftlichen Sektor werden, der im von der Marktwirtschaft orientierten Handel zu berücksichtigen ist und welcher das unternehmerische Verhalten bedeutend bestimmt. Im Gegenteil zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten, die die angeknüpften Wirkungen erst nach einer längeren Zeit auslösen und diese im voraus schwer berechenbar sind, ist im Emissionshandelssystem sofort festzustellen, inwieweit der Handel insgesamt den Klimaschutz dient.

Der Aufsatz stellt eine Analyse der Einzelheiten der Regelung mit Bezug u.a. auf die Folgenden dar:

Bei der Gestaltung der gemeinschaftlichen Regelung musste der Gesetzgeber zwei Hauptaspekte vor Augen halten: *einerseits* bei der Einführung eines für das gemeinschaftliche Umweltrecht unbekannten Instrumentes, wo es nur möglich war, hat sie die flexibelste Lösung zu wählen. *Andererseits* musste sie bei der Gestaltung des Systems mit entsprechender Konsequenz umgehen, damit dieses für den 2008 startenden internationalen Handel als Grundlage dienen kann, die bei der Umstellung auf den internationalen Handel keine weiteren bedeutenden Kosten für die Unternehmen verursacht.

Das System gilt für die von bestimmten Anlagen emittierten Kohlendioxid-emissionen, in deren Hintergrund *einerseits* die zahlenmäßig bewiesene Tatsache steht, dass die Kohlendioxid der größte Anteil der emittierten Treibhausgase in der Gemeinschaft bedeutet, *andererseits* die technische Bedingung, die Emissionen genau zu messen, bzw. zu berechnen. Dies ist aber zum gegenwärtigen Stand der Technik vorläufig ausschließlich im Fall der Kohlendioxid gesichert, während bei den unter die Regelung des Kyotoer Protokolls fallenden weiteren Treibhausgase diese Überwachung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten zu lösen wäre, die die (Kosten)Effizienz des neuen Instruments vollkommen verhindern würden. *Drittens* kann das eine Pfand des Erfolgs des gemeinschaftlichen Systems die Sicherung der Übersehbarkeit, der Einfachheit der ersten

Handelsperiode, die von der gleichzeitigen Einbeziehung von mehreren Treibhausgasen allerdings erschwert wäre.

Der duale sachliche (*medial-sektorale*) Anwendungsbereich des Systems so miteinander verflechtend bestimmt den Kreis der in das System einbeziehbaren Sektoren und der Treibhausgase, wobei die Regelung der sog. *downstream* Annäherung folgt.

Das gemeinschaftliche System baut sich auf ein duales System, dessen Element einerseits die Genehmigung (*permit*), andererseits die Zuteilung der Emissionszertifikate (*allowances*) die sog. *Allokation* ist. Solange die Emissionszertifikate die Objekte des Handels sind, funktioniert die Genehmigung, als ordnungsrechtliches Instrument, wie die Sicherheitsklappe des Systems. Die Besitzer der Emissionszertifikate (innerhalb des EWR) können untereinander mit den Zertifikaten frei handeln, die Genehmigung knüpft zu einem konkreten Unternehmen, bzw. zur Anlage an, kann aber kein Objekt des Handels bilden. Um die Rechtsnatur des Emissionszertifikates zu beurteilen, muss das Emissionszertifikat in sog. *Lebensphasen* geteilt werden, wobei die zu den einzelnen Lebensphasen anknüpfenden unterschiedlichen Rechtsinhalte zu unterscheiden sind.

Die obligatorische Teilnahme ist allerdings erfreulich zu betrachten, da die freiwillige Teilnahme unter keinen Umständen zur Effizienz des Systems geführt hätte, wie dieses auch die nationalen Erfahrungen unterstützen. Mit der Anwendung der „Opt-in-Klausel“ kann das Prinzip der Freiwilligkeit zur Geltung kommen, solange die „Opt-out-Klausel“ eben unter die obligatorische Teilnahme – mit der Erfüllung der streng geregelten Bedingungen – eine Ausnahme bedeutet.

Das auf bestimmte Handelsperiode zugeteilte Emissionszertifikat ist nur auf diese Handelsperiode gültig, die nicht benutzten Zertifikate können auf die folgende Handelsperiode nicht übertragen werden (*borrowing*). Diese Regelung alleine würde die zeitliche Flexibilität der Anwendbarkeit der Zertifikate stark begrenzen, so musste die Möglichkeit der Rücklagenbildung eingeführt werden: bei der zeitlich unveränderten Gültigkeit der Zertifikate die unbenutzten Zertifikate zu löschen, dann diese durch neue Emissionszertifikate zu ersetzen (*banking*).

Vor der Zuteilung der Emissionszertifikate sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Gesamtzertifikatmenge zu bestimmen. Die Zertifikate lösen mit dem Ablauf dieser Zeit auf; „in diesem Augenblick“ kann man die Gesamtzertifikatmenge der für die nächste Periode zuzuteilenden Zertifikate reduzieren. Nach der Bestimmung der Gesamtzertifikatmenge musste die gemeinschaftliche Regelung auf drei Fragen Antwort geben: *einerseits* zu bestimmen, wie viele Emissionszertifikate die einzelnen unter das System fallenden Anlagen aus der Gesamtzertifikatmenge bekommen können, *andererseits* auf welcher Weise diese für sie zugeteilt werden, *drittens* die vernachlässigende Frage zu beantworten, ob über diese letztere die Gemeinschaft oder der Mitgliedstaat zu entscheiden hat? Die Beantwortung der ersten zwei Fragen (*wie viele? und wie?*) –



mit Rücksicht auf ihre Zusammenhänge – ist auf komplexer Weise möglich. Für die Methode der Zuteilung der Zertifikate boten sich mehrere theoretische Lösungen: grundsätzlich musste sich der Gesetzgeber bei der Gestaltung der gemeinschaftlichen Regelung über das große Dilemma entscheiden, ob diese entgeltlich oder kostenlos zugeteilt werden sollen. Innerhalb der entgeltlichen Zuteilung zeigten sich zwei Alternativen: die Zuteilung (*Veräußerung*) zum festen Preis und die Versteigerung. Innerhalb der kostenlosen Zuteilung können weitere zwei Möglichkeiten unterschieden werden: das *Grandfathering* und *Benchmarking*. Solange die zuzuteilende Emissionszertifikatmenge bei der *Grandfathering* Methode aufgrund der sog. *status quo* Emissionen bestimmt wird, wird bei der *Benchmarking* Methode kein bestimmter Zeitpunkt, sondern ein bestimmter technischer Standard den Ausgangspunkt bedeutet. Bei der Gestaltung der gemeinschaftlichen Regelung mussten die Interessen der „alten“ und der „neuen“ Emittenten berücksichtigt werden, so wurde von der Gemeinschaft schließlich die sog. Hybrid Methode angenommen. Dementsprechend wurden sowohl die Merkmale der (fast) kostenlosen, als auch diese der entgeltlichen Zuteilung zur Geltung gebracht, wo bei der kostenlosen Zuteilung ausschließlich die Methode *Benchmarking* zur Bestimmung der zuzuteilenden Emissionszertifikate angewendet werden kann.